Les
PUBLICATIONS
DU QUÉBEC

Commission d'accès à l'information

Rapport annuel 1987-1988

Québec

Le contenu de cette publication a été rédigé par
la Commission d'accès à l'information

Cette édition a été produite par
Les Publications du Québec
1279, boul. Charest Ouest
Québec (Québec)
G1N 4K7

Dépôt légal — 2e trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-551-08243-9
ISSN 0823-0633
© Gouvernement du Québec

Monsieur Pierre Lorrain
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Gouvernement
Québec

Monsieur le Président,

Conformément à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), je suis heureux de vous transmettre le rapport annuel de la Commission d'accès à l'information pour l'année financière qui a pris fin le 31 mars 1988.

Ce rapport rend compte des activités de cet organisme durant la période du 1er avril 1987 au 31 mars 1988.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le ministre des Communications,

Richard D. French

Québec, juin 1988

Monsieur Richard D. French
Ministre des Communications
1037, rue De La Chevrotière
Édifice G, 3e étage
Québec

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 118 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), nous avons l'honneur de vous transmettre le cinquième rapport annuel de la Commission d'accès à l'information.

Ce rapport couvre la période du 1er avril 1987 au 31 mars 1988.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

La présidente intérimaire,

Thérèse Giroux

La commissaire,

Carole Wallace

Québec, juin 1988

Table des matières

Introduction 9

Chapitre 1
La Commission d'accès à l'information et son mandat 11

1.1 Sa composition 11

1.2 Ses fonctions 11

1.2.1 En matière d'adjudication 12

1.2.2 En matière de surveillance et de contrôle 12

1.2.3 En matière de consultation 12

1.2.3.1 Les avis au Gouvernement 12

1.2.3.2 Les avis à l'Assemblée nationale 13

1.2.4 Une fonction normative 13

Chapitre 2
L'organisation de la Commission 15

2.1 Les unités administratives 15

2.1.1 Le Bureau du président 15

2.1.2 Le Secrétariat et le Service juridique 15

2.1.2.1 Le Secrétariat 15

2.1.2.2 Le Service juridique 15

2.1.3 La Direction de l'analyse et de l'évaluation 15

2.2 Les ressources de la Commission 16

2.2.1 Les ressources humaines 16

2.2.2 Les ressources budgétaires 16

Chapitre 3
Les activités de la Commission 17

3.1 Présentation des tableaux concernant le traitement des demandes 17

3.1.1 Les demandes de révision 17

3.1.2 Les demandes d'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs 17

3.1.3 Les demandes d'enquête 18

3.1.4 Les demandes d'avis à la Commission 18

3.2 L'étude et l'adoption de la Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels 18

3.3 Le rapport sur la mise en œuvre de la loi 20

3.3.1 L'intervention de la Commission devant la Commission parlementaire chargée d'étudier le rapport de la Commission 21

3.4 Le programme d'examen du respect de la loi 23

3.4.1 Les objectifs 23

3.4.2 Les résultats du programme 23

3.5 La déclaration de fichiers de renseignements nominatifs 26

3.5.1 Le *Répertoire 1987 des fichiers des ministères et organismes du Gouvernement du Québec* 26

3.6 Le rayonnement de la Commission 27

3.6.1 Les activités de communication 27

3.6.2 La participation à des colloques et conférences 27

3.6.3 Le Québec, hôte de la Conférence annuelle des commissaires à la protection des données nominatives 28

Chapitre 4
Les interventions de la Commission dans l'exercice de ses fonctions 29

4.1 En matière d'adjudication 29

4.1.1 De certaines décisions de la Commission 29

4.1.2 Les décisions de la Cour provinciale 31

4.2 En matière de surveillance et de contrôle 31

4.2.1 Les autorisations de recevoir des renseignements nominatifs 31

4.2.1.1 Demande d'autorisation associant le Centre international de criminologie comparée de l'Université de Montréal et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal 33

4.2.1.2 Demande d'autorisation associant la compagnie R.L. Polk et la Régie de l'assurance automobile du Québec 33

4.2.1.3 Demande d'autorisation associant le CLSC Bellechasse, l'Association des personnes handicapées de Bellechasse (APHB) et la Régie des rentes, le Centre de services sociaux de Québec, le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, le ministère du Revenu, la Régie de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail 34

4.2.2 Les enquêtes 34

4.2.2.1 Enquête concernant monsieur A et la Régie de l'assurance automobile du Québec (Opération Nez Rouge et le Service de police de la ville de Québec, mis en cause) 34

4.2.2.2 Enquête concernant le Syndicat canadien de la fonction publique et le Centre hospitalier Côte-des-Neiges 35

4.2.2.3 Enquête concernant la Ligue des droits et libertés et la Ville de Pointe-Claire 35

4.2.2.4 Enquête concernant monsieur B et la Régie de l'assurance automobile du Québec 35

4.2.2.5 Enquête menée par la Commission auprès du ministère du Solliciteur général 36

4.2.3 Les avis de la Commission 36

4.3 En matière de transferts de renseignements nominatifs entre organismes 37

4.3.1 Avis relatif à un projet d'entente de transfert de renseignements nominatifs entre le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR) et la Commission d'emploi et Immigration Canada (CEIC) 37

4.3.2 Avis relatif à un projet d'entente de transfert de renseignements nominatifs entre le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) et l'Union des producteurs agricoles (UPA) 38

4.3.3 Avis relatif à un projet d'entente de transfert de renseignements nominatifs entre la Commission des valeurs mobilières du Québec et la Securities and Exchange Commission des États-Unis 39

4.3.4 Vérification de l'application des modalités de l'entente intervenue entre Acrofax inc. et le ministère du Revenu du Québec 39

Chapitre 5
Rapport sur l'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics 41

Annexe 1
Les avis de la Commission 43

1. Les avis sur les projets de loi et de règlements 43
2. Les avis sur les ententes de transferts de renseignements nominatifs 43
3. Les avis portant sur des projets de décret 43

Annexe 2
Les recommandations contenues dans le rapport sur la mise en œuvre de la loi 45

Annexe 3
Les renseignements détenus par les corps policiers et la Loi sur l'accès 49

Tableau 1 Demandes reçues et réglées (1987-1988) 51

Tableau 2 Lieu et nombre d'auditions (1987-1988) 51

Tableau 3 Nature des décisions rendues (1987-1988) 52

Tableau 4 Organismes impliqués par types de demandes (1987-1988) 52

Tableau 5 Catégories de demandeurs (1987-1988) 53

Tableau 6 Nature des décisions rendues après enquête sur plainte 53

Tableau 7 Organigramme de la Commission d'accès à l'information 54

Tableau 8 Effectifs de la Commission 54

Introduction

La révision de la loi

L'année 1987-1988 a principalement été marquée pour la Commission par la publication de son premier bilan quinquennal sur la réforme amorcée en 1982 avec l'adoption de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Il est ressorti de cet examen que les principes qui ont présidé à la lancée de cette réforme sont toujours actuels et que les moyens qui ont été choisis pour sa mise en œuvre sont dans l'ensemble encore appropriés. C'est pourquoi la Commission a recommandé au Gouvernement et à l'Assemblée nationale de maintenir la loi et de laisser à la Commission ses mandats d'adjudication, de surveillance et de contrôle de l'application de la loi.

L'essentiel des modifications qu'elle a proposées visent à mieux servir le citoyen, à faire en sorte qu'il connaisse ses droits et qu'il puisse les exercer avec le maximum d'aisance. C'est dans cette foulée, par exemple, que la Commission a insisté pour qu'on lui accorde un mandat officiel d'information, pour que les délais d'accès soient limités au maximum et pour que les responsables de la réforme dans les organismes publics soient tenus d'aider le citoyen dans la précision de sa demande. Si d'autres recommandations de modifications législatives ont cherché à alléger les obligations administratives des organismes assujettis à la loi, en aucun cas elles ont été faites au détriment du citoyen.

Messages aux parlementaires

De son côté, à partir du rapport de la Commission ainsi que des représentations des personnes et organismes intéressés, l'Assemblée nationale est tenue de faire son propre bilan de la Loi sur l'accès. Invitée à réagir aux propos qui ont été mis de l'avant lors de la consultation générale sur le sujet, la Commission d'accès en a profité pour réaffirmer l'importance de ne pas brimer les droits consacrés par la loi soit en y introduisant de nouvelles restrictions, en élargissant celles qui existent déjà ou en favorisant une circulation plus grande des renseignements nominatifs.

Interrogée sur l'assujettissement des organismes privés à des règles de protection des renseignements personnels, la Commission n'a pu que constater l'ampleur et la complexité du problème. Elle a fait remarquer que certains secteurs d'activités telles les entreprises de crédit, les banques et les compagnies d'assurances, recueillent, consultent et s'échangent quotidiennement une quantité énorme de renseignements personnels et que les risques d'atteinte à la vie privée sont vraisemblablement tout aussi grands, sinon plus, dans ces secteurs que dans le secteur public. La Commission a donc indiqué aux parlementaires qu'il semble maintenant opportun d'intervenir dans le secteur privé pour imposer des règles de conduite aptes à protéger la vie privée des citoyens. Elle a rappelé qu'elle participe aux travaux d'un comité interministériel créé à l'initiative du ministre de la Justice pour lui faire des propositions à cet égard.

Enfin, considérant l'intérêt particulier des parlementaires sur la question de l'appel de ses décisions en Cour provinciale, la Commission s'est associée aux recommandations de plusieurs intervenants pour en réclamer l'abolition, faisant valoir la disproportion des moyens entre ceux des organismes publics et ceux des demandeurs, sans compter que l'utilisation toujours possible du droit d'évocation en Cour supérieure suffit à mettre les parties à l'abri d'erreurs sérieuses de droit.

Prépondérance de la loi

L'année 1987-1988 a été marquée également par l'aboutissement du processus d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires sectorielles inconciliables avec la Loi sur l'accès, permettant à celle-ci de devenir une véritable loi prépondérante. En effet, l'adoption du projet de loi 28 en décembre 1987 mettait fin à la période de transition au cours de laquelle ces dispositions continuaient d'avoir leur effet malgré leur inconciliabilité avec la Loi sur l'accès. La Commission regrette toutefois que pour certaines questions, un régime juridique distinct de celui qui prévaut dans la Loi sur l'accès ait été retenu.

Les déclarations de fichiers

Au cours de l'année 1987-1988, la Direction de l'analyse et de l'évaluation a procédé à l'élaboration et à la publication du premier répertoire des fichiers de renseignements personnels des ministères et organismes du gouvernement du Québec. Ce répertoire donne un aperçu de ce que ces institutions possèdent comme renseignements personnels sur les individus. Il tente de répondre à plusieurs objectifs, dont celui de faire connaître ces renseignements au citoyen et de lui indiquer à quelles fins l'État en dispose. Sa publication devrait favoriser l'exercice par le citoyen du droit d'accès aux renseignements qui le concernent et constituer pour l'État un moyen intéressant pour satisfaire aux difficiles exigences de la transparence.

Compte tenu du caractère fondamental voire préalable à l'exercice de tout autre droit que constitue le droit de savoir, la publication de ce document représente une étape importante dans la mise en œuvre de la réforme amorcée en 1982. Elle marquera le début d'une ère de plus grande conscientisation du citoyen et de plus grande imputabilité des organismes publics en matière de protection des renseignements personnels.

D'autres répertoires dans les secteurs municipal, scolaire, et des établissements de santé et services sociaux seront publiés au cours de l'année 1988-1989. Compte tenu du nombre beaucoup plus important d'organismes et de fichiers, il s'agira vraisemblablement de documents d'information décrivant le type de renseignements habituellement détenus par chaque catégorie d'organismes.

Perspectives d'avenir

L'année 1987-1988 s'est aussi soldée par la fin d'un premier mandat et avec lui, probablement, d'une première étape de la Commission. En effet, à titre de présidente par intérim, je me permets de rendre hommage au président fondateur de la Commission, M. Marcel Pépin, qui nous a quittés, le 18 décembre 1987, à l'expiration d'un mandat de cinq ans. La naissance de la Commission et sa pénétration dans les administrations publiques québécoises furent ses deux objectifs principaux. Il a réussi, je crois, à dédramatiser l'ampleur des obligations administratives imposées par la réforme et à sensibiliser fonctionnaires et citoyens aux nouvelles valeurs véhiculées par la Loi sur l'accès. Nous l'en remercions.

Avec la fin de ce premier mandat et de sa première rétrospective, la Commission est maintenant au seuil d'un deuxième souffle. Jusqu'à présent, elle s'est principalement consacrée à la réalisation de ses premiers mandats. En tant que tribunal administratif, elle a développé la fonction d'adjudication et en tant qu'organisme responsable de l'application de la loi, elle s'est dotée d'outils qui lui étaient nécessaires à elle de même qu'aux organismes publics, elle a fourni son support et son expertise à ceux qui le requéraient et elle a amorcé la surveillance de l'application de la loi.

Elle est maintenant disposée à développer de façon plus particulière la question de la protection des renseignements personnels. Plusieurs objectifs immédiats et à plus moyen terme semblent vouloir s'imposer d'eux-mêmes à la Commission. Entre autres, une plus grande présence dans le milieu, d'une part, pour informer la population de ses droits en cette matière et d'autre part, pour accroître sa visibilité et faire d'elle l'organisme garant de la protection de la vie privée au Québec et perçu comme tel. Parallèlement à ces objectifs et pour mieux les appuyer, la Commission sent également le besoin de développer son expertise. Aussi entend-elle consacrer un effort accru à la recherche et à la réflexion, indispensables à l'atteinte de cet objectif.

Après quatre ans de mise en vigueur des principales dispositions de la Loi sur l'accès, après quatre ans d'une approche plutôt pédagogique à l'égard des organismes publics assujettis à la loi, certains d'entre eux se montrent encore récalcitrants à l'application de la Loi sur l'accès. Aussi la Commission se propose d'adopter une attitude plus contraignante à leur endroit et d'utiliser, si besoin est, les moyens cœrcitifs que la loi met à sa disposition.

Certes ces objectifs devront être confirmés, concrétisés puis actualisés. Ce sera probablement l'œuvre du prochain titulaire du poste actuellement vacant à la présidence de la Commission. On se rappellera qu'il revient à l'Assemblée nationale de le nommer, sur proposition du Premier ministre.

La présidente par intérim,

Thérèse Giroux

Chapitre 1
La Commission d'accès à l'information et son mandat

L'année 1987 a marqué le cinquième anniversaire de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1). C'est en effet le 23 juin 1982, après son adoption à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale, que cette loi était sanctionnée. Ce cinquième anniversaire, qui incidemment coïncidait avec celui de la création de la Commission, a donné lieu à deux activités importantes, soit la publication d'un rapport sur la mise en œuvre de la loi et la tenue d'une conférence internationale des commissaires à la protection des données nominatives. Le présent rapport fait état de ces activités au chapitre 3.

Au préalable, rappelons que la loi comporte deux volets: l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels détenus par ces organismes. Dans son volet «accès», la loi consacre le principe de l'accès aux documents détenus par les organismes publics. Elle s'applique à quelque 3 600 organismes dont les ministères et organismes gouvernementaux, les sociétés d'État, les établissements de santé et de services sociaux et les organismes scolaires et municipaux. Les organismes du secteur privé ne sont pas touchés par cette législation.

Le droit d'accès aux documents est cependant assorti de certaines restrictions regroupées en cinq grandes catégories: les renseignements ayant des incidences sur les relations intergouvernementales, sur les négociations entre organismes publics, sur l'économie, sur l'administration de la justice et la sécurité publique, sur les décisions administratives ou politiques et sur la vérification. Notons cependant que la plupart de ces restrictions ont un caractère facultatif et qu'il appartient à l'organisme public d'exercer sa discrétion en décidant de l'accessibilité ou non des documents réclamés.

Le droit d'accès s'exerce selon une procédure relativement simple. Le citoyen adresse sa demande à la personne désignée comme responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels dans l'organisme public qui détient le document. Ce responsable doit, dans les vingt jours, répondre à la demande et préciser, en cas de refus, sur quelle disposition spécifique de la loi il s'appuie pour motiver ce refus.

Le demandeur insatisfait peut, s'il a fait une demande écrite, exercer un recours en révision auprès de la Commission d'accès à l'information. Il dispose d'un délai de trente jours pour formuler sa demande.

Dans son volet «protection des renseignements personnels» ou renseignements nominatifs, la loi est plus complexe. À l'inverse du volet précédent, elle consacre le principe de la confidentialité des renseignements personnels et, en corollaire, celui du droit à l'accès et à la rectification de ces mêmes renseignements en faveur de la personne qu'ils concernent. La loi précise, par ailleurs, les obligations imparties aux organismes en matière de cueillette, de conservation et de traitement de ces renseignements et les assujettit au pouvoir de contrôle et de surveillance de la Commission d'accès à l'information.

La procédure d'accès en matière de renseignements personnels est identique à celle prévue pour l'accès aux documents. Le recours en révision s'exerce aussi auprès de la Commission, dans les mêmes conditions.

Ajoutons que la Commission peut réviser la décision d'un responsable à la suite d'une demande de rectification de renseignements personnels.

Enfin, la Loi sur l'accès prévoit la création d'un organisme spécialisé, la Commission d'accès à l'information, à laquelle le législateur accorde plusieurs fonctions ou pouvoirs dont nous traiterons après avoir décrit sa composition.

1.1 Sa composition

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission d'accès à l'information a été formée le 16 décembre 1982 par la nomination de son président et de ses deux commissaires, à l'unanimité des membres de l'Assemblée nationale.

Afin que la Commission puisse exercer ses fonctions dans un contexte d'indépendance absolue par rapport au pouvoir exécutif, le législateur a prévu qu'elle serait composée de commissaires nommés sur résolution de l'Assemblée nationale, approuvée par les deux tiers de ses membres, pour une période d'au plus cinq ans, renouvelable une fois. La destitution de l'un ou l'autre de ses membres n'est également possible qu'avec l'approbation d'au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

1.2 Ses fonctions

La Commission exerce plusieurs fonctions et pouvoirs qu'on peut regrouper sous quatre catégories.

1.2.1 En matière d'adjudication

L'une des principales fonctions qu'exerce la Commission d'accès à l'information est celle d'un tribunal appelé à trancher les litiges entre les organismes publics et les citoyens, portant, d'une part, sur l'accès aux documents publics et, d'autre part, sur l'accès et la rectification des renseignements personnels. Ainsi, la Commission entend, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la Loi sur l'accès.

Dans l'exercice de ce rôle quasi-judiciaire, la Commission a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction. Du reste, elle peut rendre toute ordonnance nécessaire au respect des droits des parties et décider de toute question de fait ou de droit.

La Commission tient des auditions en respectant une procédure aussi souple que possible: donc nul besoin d'être un spécialiste des procédures judiciaires pour présenter ses arguments et faire valoir son point de vue. La Commission a d'ailleurs adopté des Règles de preuve et de procédure qui font état de cette souplesse dans la procédure[1]. Ajoutons que plusieurs demandeurs se sont présentés seuls à l'audition et qu'ils ont pu facilement exposer leurs arguments. La loi étant rédigée de façon à ce que le fardeau de la preuve repose plus lourdement sur les épaules de l'organisme public, la tâche des demandeurs en est simplifiée d'autant.

Les décisions rendues par la Commission sont finales sur les questions de fait. Elles peuvent toutefois faire l'objet d'un appel devant trois juges de la Cour provinciale sur toute question de droit ou de compétence.

Le chapitre 4 fait état de certaines décisions rendues par la Commission pendant la période couverte par le présent rapport d'activités.

Par ailleurs, une autre facette de son rôle d'adjudication consiste à autoriser, sur demande, un organisme à ne pas tenir compte des demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique.

1.2.2 En matière de surveillance et de contrôle

La Commission d'accès à l'information a également pour fonction de surveiller l'application de la Loi sur l'accès, ce qui l'amène à tenir des enquêtes, de sa propre initiative ou à la suite de plaintes de citoyens. Des interventions de la Commission en cette matière sont décrites au chapitre 4 du rapport.

Outre les enquêtes, les principales activités de surveillance et de contrôle exercées par la Commission portent sur les déclarations de fichiers, les dispenses d'enregistrement de consultation des fichiers, les échanges de renseignements nominatifs, les autorisations à des fins d'étude, de recherche et de statistique.

De plus, la Commission procède de façon systématique à l'analyse des projets de lois afin de vérifier leur conformité avec la Loi sur l'accès.

Quant aux autres activités de surveillance, elles portent sur les ententes de délégation d'application de la loi et sur la cueillette de renseignements par un organisme public auprès d'un organisme privé. Il s'agit, pour le moment, d'activités de moindre importance qui n'ont fait l'objet que de quelques interventions sporadiques de la Commission.

1.2.3 En matière de consultation

La Commission est appelée à fournir des avis au ministre des Communications, ministre responsable de l'application de la loi, au Gouvernement et à l'Assemblée nationale. La liste des avis soumis au cours de l'année 1987-1988 apparaît à l'annexe I.

1.2.3.1 Les avis au Gouvernement

La Commission émet divers avis sur les projets de règlement relatifs à la Loi sur l'accès, sur certains projets d'entente de transfert de renseignements personnels entre organismes publics ou entre organismes publics et personnes ou autres organismes, ainsi qu'avec des gouvernements autres que celui du Québec. De plus, la Commission exerce un rôle de conseiller auprès du Gouvernement, avant que ce dernier n'autorise par décret la constitution, la modification ou l'abrogation de fichiers confidentiels. Elle exerce enfin un rôle-conseil sur toute autre matière que le Gouvernement juge à propos de lui soumettre.

Mentionnons que le législateur a confié à la Commission le mandat d'étudier les dispositions législatives et réglementaires inconciliables avec les dispositions de la Loi sur l'accès et, après avoir entendu les représentations des personnes intéressées, de faire au Gouvernement les recommandations appropriées. Ce mandat spécial, qui a mobilisé, dans le passé, une partie importante des ressources de la Commission, a connu son dénouement au cours de l'exercice précédent par la remise au Gouvernement d'un rapport final. Il s'agissait du rapport intitulé *L'État: Une affaire publique; La vie privée: un secret d'État.* Toutefois, c'est au cours du présent exercice que l'Assemblée nationale a donné suite à ce rapport par l'adoption de la Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (1987, c. 68).

---

1 «Règles de preuve et de procédure», *Gazette officielle du Québec*, Partie 2 (1984), p. 4648.

Le chapitre 3 résume pour l'essentiel le suivi des recommandations formulées dans le rapport de la Commission.

Par ailleurs, au cours de l'année, conformément au mandat qui lui incombe, la Commission a remis au Gouvernement un Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Ce rapport intitulé *Une vie privée mieux respectée; Un citoyen mieux informé*, a mobilisé la majorité du personnel de la Commission. Cette dernière répond ainsi pour la première fois à son obligation de faire au Gouvernement, à tous les cinq ans, un rapport sur la mise en œuvre de la loi, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier. Le chapitre 3 contient une présentation du rapport.

1.2.3.2 Les avis à l'Assemblée nationale

Outre le rapport d'activités que la Commission doit transmettre, chaque année, au ministre désigné qui le dépose par la suite à l'Assemblée nationale, la Commission peut transmettre à cette dernière tout rapport spécial qu'elle juge à propos.

Le législateur l'autorise à une telle démarche lorsque, par exemple, après avoir fait une recommandation à un organisme public ou après avoir rendu une ordonnance, elle juge que les mesures appropriées n'ont pas été prises pour y donner suite.

À ce jour, la Commission n'a pas eu à présenter de rapport spécial à l'Assemblée nationale, puisque malgré le fait que certaines de ses recommandations n'aient pas été suivies à sa satisfaction, ses ordonnances ont été en général respectées.

1.2.4 Une fonction normative

Dans son volet «protection des renseignements personnels», la Loi sur l'accès prévoit que la Commission peut établir des règles concernant les déclarations de fichiers et qu'elle peut «prescrire des conditions» en ce qui a trait à la gestion des fichiers.

Concernant la consultation des fichiers de renseignements personnels, la Commission a émis, dans le passé, une directive à l'intention des organismes publics pour les éclairer sur les modalités d'exercice de cette consultation par les membres de leur conseil d'administration ou par leur corps politique.

Chapitre 2
L'organisation de la Commission

La structure administrative de la Commission s'articule autour de deux directions, soit le Secrétariat et Service juridique et la Direction de l'analyse et de l'évaluation. De plus, certaines fonctions sont assumées par du personnel rattaché au Bureau du président. Ces deux directions sont situées au siège social de la Commission à Québec, mais la Commission possède aussi des effectifs à Montréal. Le tableau 7 décrit l'organigramme de la Commission.

2.1 Les unités administratives

2.1.1 Le Bureau du président

Les opérations de communication et la fonction administrative sont rattachées au Bureau du président.

La responsabilité de l'administration des ressources humaines, financières et matérielles revient aussi au Bureau du président. Afin de lui faciliter la tâche et de minimiser les coûts administratifs, une entente de services conclue avec le ministère des Communications continue toujours de s'appliquer. En vertu de cette entente, le ministère des Communications s'engage à fournir à la Commission l'expertise et les services de ses directions du personnel, de la gestion financière et des services auxiliaires.

Les effectifs du Bureau du président sont limités. Une adjointe se charge, entre autres, en collaboration avec le président, de la supervision de la planification administrative, des relations avec les organismes centraux et de la liaison avec le ministère des Communications pour l'application du protocole d'entente. Cette adjointe agit aussi comme conseillère du président sur toute question relative à l'application de la Loi sur l'accès. Par ailleurs, un technicien en administration assure le traitement quotidien des opérations administratives, alors qu'une professionnelle s'occupe du volet des communications.

2.1.2 Le Secrétariat et Service juridique

On retrouve dans cette direction une variété d'activités de support technique, administratif et professionnel aux opérations de la Commission.

2.1.2.1 Le Secrétariat

Le Secrétariat constitue la porte d'entrée des citoyens ou des organismes publics qui s'adressent à la Commission par écrit. En effet, c'est lui qui assure la répartition, à l'intérieur de la Commission, des différentes demandes qui lui sont soumises: demandes d'information, d'avis, de révision, d'autorisation spéciale à des fins d'étude, etc.

Le greffe est une partie intégrante du Secrétariat et veille à la planification des auditions.

Le Secrétariat s'occupe aussi de l'organisation des assemblées de la Commission: il prépare l'ordre du jour, s'assure que les dossiers qui lui sont soumis sont complets, dresse les procès-verbaux et voit au suivi des décisions rendues.

Enfin, le Secrétariat est responsable des Centres de documentation à Québec et à Montréal qui offrent le soutien documentaire à la Commission, à son personnel et au public en général.

2.1.2.2. Le Service juridique

Le Service juridique fournit conseil et assistance en matière d'interprétation de la Loi sur l'accès et des autres lois et règlements en vigueur. Il procède aux recherches juridiques pertinentes. Son rôle s'exerce surtout auprès de la Commission et de son personnel. Il collabore toutefois avec le personnel de la Commission chargé de diffuser de l'information au public.

Ce service avait aussi la responsabilité de réviser les dispositions inconciliables avec la Loi sur l'accès. Ses juristes ont donc lu et analysé 495 lois refondues du Québec et treize volumes de textes réglementaires pour y déceler les contradictions avec la loi. Cet exercice terminé, les juristes continuent quand même à vérifier si les projets de lois et de règlements contiennent des dispositions inconciliables avec celles de la loi.

Le Service juridique a collaboré aux travaux que la Commission avait entrepris afin de faire au Gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier.

Ce service fournit conseil et assistance dans la rédaction de projets de loi et de règlement, de résolutions et de documents divers. Il en vérifie notamment la conformité avec la Loi sur l'accès.

Finalement, le Service juridique assure la représentation de la Commission devant les tribunaux judiciaires et administratifs.

2.1.3 La Direction de l'analyse et de l'évaluation

Cette direction regroupe les activités d'étude, d'analyse, de traitement, d'enquête et d'évaluation de la Commission.

Elle a notamment pour fonctions d'effectuer l'enregistrement, la gestion et le contrôle des déclarations de fichiers et des demandes de dispenses d'enregistrement. Elle a aussi pour rôle de surveiller et de contrôler l'application de la loi par des enquêtes et des inspections.

Le personnel de cette direction peut aussi être appelé à réaliser des enquêtes à la demande des commissaires, dans le cadre de leur rôle d'adjudication. Il procède aussi à l'analyse des demandes d'autorisation de recevoir à des fins d'étude, de recherche ou de statistique, communication de renseignements nominatifs pouvant être accordées par la Commission.

De plus, cette direction doit effectuer des études sur le terrain afin de cueillir des données servant à détecter et à évaluer les problèmes et les besoins des organismes. L'analyse des projets de règlement, des projets d'entente de transfert de renseignements, des projets de décret autorisant l'établissement de fichiers confidentiels ou de tout autre document requérant l'avis de la Commission relève aussi de ses fonctions.

Cette direction assure aussi la réalisation des études nécessaires à l'évaluation des interventions de la Commission ou à une appréciation plus générale des implications de la réforme dans son ensemble. Elle a collaboré activement aux travaux de la Commission qui ont mené à la publication du rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès.

2.2 Les ressources de la Commission

2.2.1 Les ressources humaines

À la fin de l'année 1987-1988, des 32 postes permanents autorisés, 30 étaient comblés, incluant la présidente intérimaire et une commissaire. Le poste de président laissé vacant par le départ de monsieur Marcel Pépin est toujours vacant. Les effectifs se répartissaient de la façon indiquée au tableau 8.

2.2.2 Les ressources budgétaires

Le budget de la Commission pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988 était de 2 243 600 $. On pourra constater que, compte tenu de l'ampleur de la mission confiée à la Commission, les dépenses sont limitées au minimum.

Chapitre 3
Les activités de la Commission

Dans ce chapitre, nous procéderons à une analyse sommaire des tableaux 1 à 5 en plus de traiter de certaines activités spécifiques amorcées ou terminées en cours d'année.

Nous traiterons notamment du suivi qu'a apporté le Gouvernement au rapport de la Commission *L'État: Une affaire publique; La vie privée: un secret d'État.* Nous consacrerons aussi une partie de ce chapitre au rapport de la Commission *Une vie privée mieux respectée; un citoyen mieux informé*, ainsi qu'au programme de vérification du respect de la loi qui s'est poursuivi cette année.

3.1 Présentation des tableaux concernant le traitement des demandes

Les tableaux inclus dans le présent rapport évoquent de façon éloquente les activités de la Commission au cours de l'année. Nous examinerons les données concernant les demandes de révision, d'autorisations de recevoir communication de renseignements nominatifs, d'enquêtes et d'avis à la Commission.

3.1.1 Les demandes de révision

Le tableau 1 montre le nombre de demandes reçues, le nombre de demandes réglées ainsi que le nombre de désistements reçus au cours de l'année.

Ainsi, du 1er avril 1987 au 31 mars 1988, la Commission a reçu 169 demandes de révision de décisions concernant l'accès à des documents administratifs. Au cours de la même période, 156 dossiers ont été réglés soit par une décision de la Commission, soit par un désistement du demandeur suite, généralement, à la réception des documents qui faisaient l'objet de la demande. De plus, 74 demandes de révision concernant l'accès à des renseignements personnels ont été acheminées à la Commission. Le tableau indique en outre que 57 dossiers de ce type ont connu un dénouement au cours de l'année. Il faut comprendre qu'en début d'année, un certain nombre de ces dossiers étaient toujours en suspens à la Commission.

Il apparaît en outre important de mentionner que depuis plusieurs mois, le Secrétariat et Service juridique effectue diverses démarches auprès des demandeurs ou des organismes dans certaines circonstances, avant que le dossier ne soit acheminé à une commissaire. Cette étape préalable qu'on peut qualifier de «médiation», a pour objet de permettre un règlement plus rapide de certains dossiers lorsque par exemple il existe une jurisprudence claire de la Commission sur un sujet ou encore qu'à sa face même, le dossier révèle que l'organisme impliqué a omis de respecter les obligations que lui impose la loi. L'expérience s'avère à ce jour suffisamment concluante pour affirmer que de nombreux litiges se sont réglés à la satisfaction des parties en permettant, de façon générale, au requérant de recevoir communication des documents ou renseignements dans des délais acceptables. Dans d'autres cas, l'intervention préalable du Secrétariat et Service juridique a permis à la Commission de clarifier le litige pour un exercice vraiment efficace du processus d'adjudication. Il va de soi que la médiation se fait toujours avec l'assentiment des parties impliquées.

Par ailleurs, il est intéressant de noter, comme le révèle le tableau 2, que la Commission a tenu, cette année, 81 auditions dans l'exercice de sa fonction d'adjudication.

Le tableau 3 indique la nature des décisions rendues par la Commission au cours de l'année. Par exemple, en matière de révision de demandes d'accès aux documents administratifs, on constate que 41 décisions ont accueilli totalement ou partiellement la demande de révision, alors que seulement 16 décisions ont rejeté la demande. À cela s'ajoutent les 74 désistements où, dans la plupart des cas, le demandeur a obtenu satisfaction et pris possession ou consulté les documents visés. L'analyse de ce tableau confirme qu'une grande majorité de ceux qui exercent un recours en révision obtiennent gain de cause totalement ou partiellement.

Alors que le tableau 4 indique, par catégorie, les organismes publics impliqués dans les recours en révision, le tableau 5 illustre les catégories de demandeurs qui utilisent ce même recours. Encore cette année, on constate que les utilisateurs du recours en révision sont majoritairement des citoyens.

Rappelons que certaines décisions de la Commission font l'objet d'une analyse particulière au chapitre 4 du présent rapport.

3.1.2 Les demandes d'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs

Au cours de l'année, la Commission a reçu 69 demandes d'autorisation d'accès à des renseignements nominatifs à des fins d'étude, de recherche ou de statistique. On peut affirmer que, dans l'ensemble, les demandes de ce type reçoivent une réponse positive de la Commission.

Le tableau 1 nous indique que 72 demandes ont été réglées et que 5 ont fait l'objet d'un désistement. Encore là, est-il utile de préciser que le nombre de dossiers réglés plus élevé que le nombre de demandes reçues s'explique par le fait qu'en début d'année, il y a toujours un certain nombre de dossiers en suspens.

Au chapitre 4, nous illustrons par quelques exemples les interventions de la Commission en matière d'autorisations de recherche.

3.1.3 Les demandes d'enquête

Le tableau 1 révèle que la Commission a reçu 24 demandes d'enquête au cours de l'année. Quatorze enquêtes ont été menées à terme au cours de l'année. Au surplus, trois demandes d'enquête ont fait l'objet d'un désistement de la part du demandeur.

3.1.4 Les demandes d'avis à la Commission

Comme nous l'avons vu, la Commission donne différents avis au Gouvernement concernant des projets de loi ou de règlement, des projets de décret ou encore d'ententes de transfert de renseignements nominatifs entre organismes.

Dans ce dernier cas, la Commission a reçu, au cours de l'année, 12 demandes d'avis.

Par ailleurs, pendant la même période, la Commission a donné 17 avis de tout ordre.

Ces avis sont répertoriés à l'annexe I du présent rapport d'activités.

3.2 L'étude et l'adoption de la Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

La Loi sur l'accès est prépondérante sur l'ensemble de la législation québécoise. Cependant, les lois qui lui sont antérieures pouvaient receler certaines dispositions qui entrent en conflit avec cette dernière, au point où un organisme ne pouvait respecter à la fois les dispositions antérieures et la Loi sur l'accès: on les a qualifiées de dispositions inconciliables.

Pour faciliter la mise en œuvre de la réforme, le législateur avait prévu une période de transition pendant laquelle ces dispositions continuaient d'avoir effet malgré la Loi sur l'accès. Cette période de transition s'est terminée le 31 décembre 1987. Entre-temps, la Commission avait reçu le mandat d'étudier et d'analyser les dispositions des lois et des règlements qui, au 1er octobre 1983, pouvaient présenter ce caractère d'inconciliabilité et de soumettre au Gouvernement, après avoir entendu les personnes intéressées, des recommandations sur l'opportunité d'en maintenir l'application ou de les modifier.

En 1986, la Commission a remis au ministre des Communications un rapport sur les dispositions inconciliables des lois québécoises avec la Loi sur l'accès. Ce rapport intitulé *L'État: Une affaire publique; La vie privée: un secret d'État* constituait l'aboutissement d'un mandat amorcé en 1984 et coordonné par le Service juridique de la Commission. Dans ce rapport, la Commission avait identifié de nombreuses dispositions dites «inconciliables» avec la Loi sur l'accès. Certaines étaient mineures tandis que d'autres traitaient de questions capitales. Mentionnons parmi celles-ci les dispositions concernant le droit d'accès aux dossiers d'adoption, le droit d'accès aux dossiers médicaux et sociaux et les frais qui peuvent être exigés pour l'émission de copies de documents. Après avoir reçu et analysé ce rapport, le Gouvernement a présenté à l'Assemblée nationale le projet de Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (1987, c. 68). Ce projet avait pour objet d'harmoniser diverses lois sectorielles à la Loi sur l'accès ou de maintenir un régime particulier, différent de celui qui prévaut dans la Loi sur l'accès.

Après avoir pris connaissance de ce projet de loi, la Commission a déposé un avis auprès des membres de l'Assemblée nationale. Essentiellement, cet avis reprenait ces trois grands thèmes, soit l'accès aux dossiers d'adoption, aux dossiers médicaux et sociaux et les frais relatifs à l'émission de copies de documents.

Nous rappellerons brièvement la position de la Commission en regard de ces sujets et préciserons la solution retenue par le législateur.

Les recommandations portant sur les tarifs d'accès aux documents et aux renseignements personnels

Dans le rapport remis au Gouvernement, la Commission recommandait notamment d'abroger toutes les dispositions des lois et règlements établissant un tarif d'accès aux documents différent de celui prévu dans le règlement édicté en vertu de la Loi sur l'accès. Par ailleurs, elle estimait que les dispositions sectorielles conférant un pouvoir de réglementation en matière de tarif d'accès aux documents devraient aussi être abrogées.

Poursuivant dans cette voie, la Commission suggérait de plus de retirer de nos lois et règlements les dispositions prévoyant des tarifs d'accès à des renseignements personnels ou octroyant à l'autorité en place le pouvoir d'édicter de tels tarifs.

Le législateur a donné suite à la recommandation de la Commission. Dorénavant les tarifs qui peuvent être exigés par un organisme public pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs sont ceux prévus au Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de

renseignements nominatifs, en vigueur depuis le 31 décembre 1987.

Les recommandations portant sur le droit d'accès du citoyen à son dossier médical ou social

Au terme de son analyse et de la consultation qu'elle a tenue sur le droit d'accès des citoyens à leur dossier médical ou social, la Commission d'accès à l'information a recommandé au Gouvernement de déclarer dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., c. S-5) le droit d'accès du bénéficiaire à son dossier médical et social, conformément à la Loi sur l'accès. De plus, selon la Commission, l'article 87 de la Loi sur l'accès, qui permet à un organisme d'invoquer des restrictions à l'accès prévues dans cette même loi, ne devrait pas s'appliquer au dossier médical ou social d'établissement.

Aussi, concluant qu'il fallait faciliter l'expression du droit d'accès du citoyen à son dossier médical ou social, la Commission voulait obliger les professionnels œuvrant dans un établissement à prêter assistance à ceux et celles qui manifestent le désir de consulter leur dossier.

Au surplus, elle recommandait de retrancher de l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux les dispositions relatives au préjudice grave à la santé comme motif de refus de consultation d'un dossier médical d'établissement.

Toutefois, la Commission suggérait l'ajout au chapitre III de la Loi sur l'accès d'une disposition permettant aux organismes de santé ou de services sociaux de refuser momentanément à la personne concernée l'accès à son dossier médical ou social. Un tel refus devrait être fondé sur la vraisemblance d'un préjudice grave pour la santé physique ou mentale de cette personne. Aussi, la Commission avait suggéré au Gouvernement d'obliger les professionnels qui requièrent des informations sur le bénéficiaire auprès de tiers d'informer ces derniers que leurs confidences seront accessibles à la personne concernée.

Enfin, elle demandait que la juridiction administrative de révision des refus d'accès au dossier médical ou social soit confiée à la Commission d'accès à l'information. La Commission disposerait du pouvoir de réviser le délai imposé par l'établissement en raison d'un vraisemblable préjudice à la santé du bénéficiaire. Dans ce dernier cas, le droit de révision de la personne concernée serait imprescriptible.

La Commission déplore que sa suggestion de rendre inapplicable aux dossiers médical et social l'article 87 de notre loi actuelle n'ait pas été retenue.

De plus, la juridiction exclusive de la Commission d'accès en matière d'accès aux dossiers médical et social n'a pas été confirmée. Le législateur a préféré ajouter cette dernière à la Commission des affaires sociales et aux tribunaux de droit commun qui possèdent déjà un pouvoir à cet effet. Cette juridiction commune prévue dans deux législations différentes, dont l'une présente un caractère de prépondérance, posera sans doute des problèmes d'interprétation qu'il faudra examiner dans les mois à venir.

Toutefois, le point de vue de la Commission a été retenu quant à l'obligation d'assistance professionnelle aux bénéficiaires pour tous les renseignements de nature médicale ou sociale qu'ils reçoivent d'un établissement, de la CSST ou de la RAAQ. On a aussi confirmé la possibilité pour la personne concernée de recevoir communication d'un renseignement la concernant qui a été fourni à son sujet par un tiers et de laisser au directeur des services professionnels ou au directeur général d'un établissement de santé et de services sociaux le pouvoir de donner accès à des renseignements pour fins d'étude, d'enseignement ou de recherche.

Le législateur a aussi retenu la proposition de la Commission qui a pour effet de permettre aux établissements de santé ou de services sociaux de refuser momentanément à la personne concernée l'accès à son dossier médical ou social lorsque, de l'avis du médecin traitant, il pourrait résulter vraisemblablement un préjudice grave à la santé de la personne concernée.

Recommandations portant sur le droit d'accès au dossier d'adoption

Au terme de son analyse et de la consultation qu'elle a tenue sur le droit d'accès au dossier d'adoption, la Commission d'accès à l'information avait recommandé que le caractère confidentiel des dossiers judiciaires et administratifs relatifs à l'adoption d'un enfant soit réaffirmé.

Elle avait de plus recommandé la reconnaissance du droit d'accès des personnes aux renseignements qui les concernent dans les dossiers d'adoption. Les adoptés et les orphelins majeurs, les parents biologiques et les parents adoptifs devraient donc pouvoir prendre connaissance des renseignements qui les concernent exclusivement dans les dossiers administratifs et judiciaires d'adoption, conformément à la Loi sur l'accès.

Aussi, rappelait la Commission, toute divulgation de renseignements nominatifs contenus dans un dossier d'adoption devait s'exercer par l'obtention du consentement des personnes visées par lesdits renseignements.

Il importait, soutenait la Commission, de maintenir le caractère confidentiel de l'acte de naissance originaire d'une personne adoptée ou d'un orphelin. La confidentialité de cet acte, conférée par l'article 625 du Code civil du Québec, devait donc s'appliquer «malgré la Loi sur l'accès».

Enfin, les centres de services sociaux responsables des procédures d'adoption pourraient, à l'avenir, s'enquérir du consentement des parents biologiques à la divulgation de leur identité à leur enfant devenu majeur. Le cas échéant, ce consentement devrait être consigné au dossier d'adoption.

Par les modifications que contient la Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, l'accès aux documents et la protection des renseignements personnels ayant trait à un dossier d'adoption deviennent régis par le Code civil et les autres lois relatives à l'adoption.

Par ailleurs, le législateur attribue à la Commission un vaste pouvoir de surveillance et d'enquête en matière de dossier d'adoption, allant même jusqu'à l'attribution spécifique d'un pouvoir lui permettant d'établir des normes de gestion de ce type de dossiers.

En accordant ce pouvoir spécifique à la Commission, le législateur lui reconnaît la possibilité d'ordonner ou encore de fixer, dans cette matière fort sensible, les normes particulières qu'elle jugera essentielles en vue d'assurer la confidentialité des renseignements en matière de dossier d'adoption.

De certaines restrictions à l'accès

Dans son avis aux membres de l'Assemblée nationale, la Commission s'est interrogée sur la pertinence de certaines dispositions sectorielles permettant de déroger à la Loi sur l'accès. Elle a recommandé aux parlementaires de réévaluer la nécessité d'introduire ces diverses restrictions en ayant à l'esprit que la Loi sur l'accès recèle déjà dans son chapitre II de nombreuses restrictions permettant de soustraire certains documents au droit d'accès. La Commission parlementaire a effectivement procédé à cet exercice et entendu les arguments invoqués.

Aucune modification n'a cependant été apportée aux restrictions déjà introduites dans le projet de loi et ce malgré les interrogations de la Commission. Elle déplore par exemple l'adoption de la disposition qui concerne la Commission des affaires sociales et qui déclare qu'un dossier de cet organisme concernant un appel, une demande ou une requête est confidentielle. La Commission estime que l'article 29.1 et les modifications apportées à l'article 53 en juin 1985 concernant les organismes publics exerçant des fonctions quasi-judiciaires, répondaient totalement aux désirs de la Commission des affaires sociales. La Commission regrette de plus que la Commission des valeurs mobilières puisse déclarer, sans que le demandeur n'ait un droit de recours, qu'un document qui, à son avis, risque de causer un préjudice grave, ne soit pas accessible.

3.3 Le rapport sur la mise en œuvre de la loi

Nous l'avons déjà mentionné, la Loi sur l'accès impose à la Commission l'obligation, pour le 1er octobre 1987, et par la suite tous les cinq ans, de faire au Gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la loi, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier.

Afin de mener à bien cette tâche, la Commission a mis sur pied un comité de travail chargé de coordonner toutes les activités de cette opération. Ce comité était composé d'un commissaire, du directeur de la Direction de l'analyse et de l'évaluation et de trois professionnels de la Commission. Il était complété d'un représentant du ministère des Communications qui a agi à titre d'observateur.

Il convient de rappeler, comme nous le mentionnions dans le rapport annuel de l'an dernier, que ce comité de travail a bénéficié du support de tout le personnel de la Commission.

Celui-ci a réalisé de nombreux documents de travail qui ont été discutés avec les membres du comité. Un de ces documents est décrit à l'annexe 3 : *Les renseignements détenus par les corps policiers et la Loi sur l'accès.*

L'ensemble de ces travaux ont fait l'objet d'une analyse approfondie par les membres de la Commission. Au terme de cet exercice, un rapport final a été produit à l'intention du Gouvernement. Il s'intitule *Une vie privée mieux respectée ; un citoyen mieux informé.*

Le rapport recommande le maintien de la loi et soutient que la surveillance de son application devrait continuer à être assumée par un organisme indépendant possédant à la fois un rôle de tribunal administratif et des pouvoirs de surveillance et d'ordonnance.

Des 33 recommandations que contient le rapport, au moins deux ont fait l'objet de longs débats. Il s'agit de l'assujettissement du secteur privé et de l'appel des décisions de la Commission. Dans le premier cas, bien que la réflexion se poursuive toujours, la Commission considère de plus en plus appropriée une intervention du législateur dans ce domaine. À ses yeux, la proclamation de la Loi portant réforme au Code civil (ce projet inclut un chapitre sur le respect de la vie privée) marquerait un pas dans la bonne direction.

Quant à l'appel de ses décisions devant la Cour provinciale, la Commission est plus que jamais convaincue qu'en raison principalement des délais qui entourent le traitement des dossiers en appel, une telle procédure devrait être abolie, le recours en évocation offrant suffisamment de garanties pour éviter les erreurs manifestes et les excès de juridiction.

Les principales recommandations du rapport (elles figurent toutes à l'annexe 2) portent autant sur la protection des renseignements personnels que sur l'accès aux documents.

Au chapitre de l'accès aux documents, la Commission recommande notamment une réduction générale des délais durant lesquels la communication de certains documents peut être refusée, ainsi qu'une obligation accrue du responsable d'assister le demandeur dans la formulation et dans la précision de sa demande. Quant aux restrictions de l'article 28 qui, à l'heure actuelle peuvent être invoquées par n'importe quelle personne chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime, la Commission propose qu'à l'avenir, elles ne puissent être invoquées que par un corps de police.

En outre, la Commission recommande qu'un citoyen puisse faire homologuer une décision par la Cour supérieure (ce qui lui conférerait une plus grande force exécutoire) et qu'en matière pénale, les organismes soient assujettis à un régime de responsabilité stricte. La Commission recommande aussi que l'existence d'un risque immédiat pour la santé et la sécurité d'une personne ou l'atteinte sérieuse à la qualité de l'environnement rendent inopérantes toutes les restrictions au droit d'accès.

Au chapitre de la protection des renseignements personnels, la Commission recommande un contrôle plus grand des renseignements nominatifs accessibles grâce à l'avènement des réseaux de banques de données comme celle du Centre de renseignements policiers du Québec ou de la Régie de l'assurance automobile. En outre, si ses recommandations étaient suivies, un organisme public devrait obtenir l'autorisation préalable de la Commission avant de recueillir des renseignements nominatifs auprès d'entreprises privées.

Au surplus, la Commission souhaite que le législateur limite la portée de l'article 55 afin qu'un renseignement personnel ayant un caractère public en vertu d'une loi ne perde son caractère nominatif, donc confidentiel, qu'auprès de l'organisme l'ayant recueilli en vertu de cette loi. Enfin, à ce chapitre, la Commission donnerait un caractère public aux nom et adresse d'affaires du détenteur d'un permis public et permettrait à une personne impliquée dans un incident ayant donné lieu à la rédaction d'un rapport d'événement, d'avoir accès aux renseignements d'identité de l'autre partie.

3.3.1 L'intervention de la Commission devant la Commission parlementaire chargée d'étudier le rapport de la Commission

Comme le prévoit la loi, le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès a été examiné par la Commission parlementaire de la Culture qui a reçu plus de 20 mémoires de citoyens, groupes, entreprises ou organismes publics. Or, après avoir entendu ces intervenants, les députés ont demandé à la Commission d'accès à l'information de réagir aux propos entendus.

Nous décrirons les principaux enjeux que soulèvent aux yeux des intervenants le rapport de la Commission et, dans un second temps, nous décrirons la réaction de la Commission et le point de vue exprimé aux députés réunis en Commission parlementaire.

— Les restrictions au droit d'accès

Lors de la consultation, des citoyens et des groupes ont demandé de limiter la portée des restrictions permettant aux organismes de refuser l'accès à un document, alors que plusieurs organismes publics sont venus réclamer leur élargissement, ou même l'ajout de nouvelles exceptions pour couvrir leurs situations particulières.

Par exemple, dans un mémoire conjoint, la Société des alcools du Québec, l'Hydro-Québec et la Société de transport de la communauté urbaine de Montréal ont demandé d'élargir l'article 28 pour inclure les membres des services de sécurité interne, chargés de prévenir les vols.

Toutefois, la Commission a rappelé que l'article 29 de la loi protège déjà ce type de renseignements en obligeant les organismes à refuser de communiquer par exemple un renseignement dont la divulgation aurait pour effet de réduire l'efficacité d'un dispositif de sécurité destiné à la protection d'un bien ou d'une personne.

Le mémoire conjoint réclamait aussi que l'article 35, protégeant les mémoires de délibérations des conseils d'administration, inclue aussi les délibérations des comités internes du personnel de direction. La Commission a cependant fait valoir que cet article vise précisément les conseils d'administration et qu'il ne semble pas opportun de le modifier, puisque le contexte n'a pas changé depuis l'adoption de la loi.

Enfin, l'Association des hôpitaux du Québec demandait que les documents servant à l'appréciation de la qualité des soins et à la gestion des risques soient protégés, comme ceux des conseils de médecins, dentistes et pharmaciens. La Commission s'est dite en désaccord avec cette analogie car les comités d'appréciation de la qualité des soins ne traitent pas seulement des soins mais aussi des pratiques administratives.

Par ailleurs, le mémoire conjoint de la SAQ, d'Hydro-Québec et de la STCUM, ainsi que celui de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ), demandent une modification de l'article 32, permettant à un organisme public de «refuser de communiquer une analyse lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire». D'après ces organismes, cette restriction devrait protéger non seulement les analyses mais tous les types de documents dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire.

La Commission s'objecte à ces propositions qui videraient la Loi sur l'accès de tout son sens. Elle maintient donc la recommandation du rapport de limiter l'application de cette exception aux seuls cas où une procédure judiciaire est véritablement entreprise. Elle croit aussi que seules les analyses devraient pouvoir être protégées de cette façon.

Enfin, les avis des intervenants étaient très partagés sur les recommandations de la Commission relativement aux articles 44 et 96 de la loi obligeant les responsables à aider les citoyens non seulement dans la formulation, mais également dans la précision de leurs demandes. En général, ce sont les groupes de citoyens qui appuyaient ces recommandations.

Par ailleurs, ceux-ci réclamaient l'abolition de certaines restrictions comme l'article 37, ou à tout le moins la réduction de tous les délais prévus dans la loi.

— Renseignements personnels: pour alléger les contraintes administratives

À condition que les citoyens ne soient pas pénalisés, la Commission insistait dans son rapport sur l'importance d'assouplir les contraintes administratives imposées par la loi aux organismes publics, particulièrement à l'égard de la protection des renseignements personnels. Ainsi, elle propose que l'article 65 soit simplifié de sorte que l'organisme n'ait que l'obligation d'informer les personnes auprès de qui il recueille des renseignements de la nécessité des renseignements et des droits d'accès et de rectification.

Par ailleurs , la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) a souligné la lourdeur de la procédure prévue lorsque des chercheurs désirent obtenir des renseignements personnels. Les universités désirent autoriser elles-mêmes la communication de ces renseignements, comme le font les établissements de santé et de services sociaux. La Commission a cependant fait valoir que le réseau de la santé bénéficie d'une longue tradition justifiant cette responsabilité. Elle croit donc que les arguments des universités ne justifient pas de modification au système qui prévaut actuellement.

— Les noms des victimes d'accident ou d'actes criminels doivent-ils être dévoilés aux journalistes?

La Fédération professionnelle des journalistes, ainsi que le journal *La Presse*, sont venus réclamer que les noms des victimes d'accident ou d'actes criminels ne soient pas confidentiels, comme d'autres renseignements personnels, et ce au nom de l'intérêt public.

Toutefois, la Commission a rappelé que cette notion d'intérêt public ne figure pas dans la loi; elle estime d'ailleurs que l'économie générale de la loi actuelle ne permet pas d'introduire cette notion. La Commission se demande de plus à quel point l'intérêt public serait servi par cette recommandation.

— L'extension des mesures de protection des renseignements personnels au secteur privé?

De nombreux intervenants ont réclamé du législateur qu'il prenne des mesures concrètes pour protéger les renseignements personnels détenus par les entreprises privées (bureaux de crédit, compagnies d'assurance, etc.).

Bien que le rapport de la Commission ne comporte pas de recommandation à cet effet, la Commission a souligné aux parlementaires l'importance de cette question et a réclamé que la Loi portant réforme au Code civil et traitant entre autres de ce sujet, entre en vigueur le plus tôt possible.

— L'appel des décisions de la Commission devant la Cour provinciale

Faisant valoir les longueurs de la procédure d'appel en Cour provinciale, la Commission recommande, dans son rapport au législateur, d'abolir ce droit d'appel puisque la possibilité d'évocation devant la Cour supérieure suffit pour mettre à l'abri toutes les parties intéressées de sérieuses erreurs de droit que pourrait commettre la Commission.

— Les deux rôles de la Commission

La Commission est à la fois un tribunal et un organisme de surveillance de l'application de la loi. Certains intervenants prétendent que ce double rôle peut être source de conflit d'intérêts. Ils ont recommandé au législateur la suppression de son pouvoir d'adjudication.

La Commission a souligné, qu'au contraire, son double mandat assurait la cohérence indispensable à son efficacité. Elle a aussi souligné qu'elle avait toujours fait preuve de prudence et que ses doubles fonctions n'avaient pas créé de problèmes jusqu'à maintenant.

— Les prochaines étapes

La Commission peut être appelée à émettre d'autres avis sur ces questions.

Les membres de la Commission de la culture prendront en considération les points de vue exprimés en vue de la rédaction d'un rapport qu'ils feront à l'Assemblée nationale. Dans ce rapport, les députés recommanderont sans doute des modifications à la Loi sur l'accès.

Le dépôt de ce rapport pourrait constituer le signal de départ pour une consultation à l'intérieur du Gouvernement. Puis, le cas échéant, un projet de loi modifiant la Loi sur l'accès pourrait être déposé à

l'Assemblée nationale, comme l'annonçait le lieutenant-gouverneur, monsieur Gilles Lamontagne, à l'ouverture de la session le 8 mars 1988.

3.4 Le programme d'examen du respect de la loi

3.4.1 Les objectifs

La Commission a poursuivi au cours de l'année son programme d'examen du respect de la loi auprès des organismes publics.

Comme son nom l'indique, ce programme, découlant du rôle de surveillance de l'application de la loi dévolu à la Commission, vise à vérifier la façon dont les organismes publics s'acquittent de leurs responsabilités, tant en matière d'accès aux documents que de protection des renseignements personnels.

En tant que détenteurs de renseignements personnels, la Loi sur l'accès oblige les organismes publics à respecter certaines normes quant à la collecte, la conservation et l'utilisation des renseignements nominatifs.

Le programme de vérification insiste principalement sur le contrôle des mesures propres à assurer le respect de ces normes notamment la sécurité informatique, le contrôle physique des lieux, la nécessité des renseignements recueillis et la diffusion des mesures de sécurité auprès du personnel de l'organisme.

La Commission note que tous les organismes visités démontrent un intérêt certain pour une application optimale de la Loi sur l'accès. Ses vérificateurs ont aussi constaté que la plupart de ces organismes étaient conscients de la responsabilité qui leur incombe en tant que détenteurs de renseignements personnels et manifestaient un souci constant de maintenir des mesures qui assurent une meilleure protection de ces données.

Par ailleurs, il existe toujours certaines résistances et des lacunes ont été identifiées.

3.4.2 Les résultats du programme

Les organismes qui ont fait l'objet d'une vérification par le personnel de la Commission sont la Commission scolaire Baldwin-Cartier, la Société d'habitation du Québec, l'Université Laval et le Conseil de la santé et des services sociaux de la région de Montréal métropolitain. Le choix de ces organismes n'était d'aucune façon fondé sur des soupçons de négligence ou de manquements à la Loi sur l'accès. Leur taille, leur situation géographique, leurs caractéristiques sociologiques et administratives sont plutôt les éléments qui ont guidé la Commission dans ses choix.

Voici quelques exemples d'organismes visités et certaines des lacunes qui ont été constatées.

Bien qu'une vérification porte sur plusieurs éléments, nous ne ferons ressortir que ses principales caractéristiques pour chaque organisme vérifié.

— L'Université Laval

La vérification effectuée à l'Université Laval a permis de repérer des fichiers de renseignements personnels qui n'avaient pas été déclarés. En fait, il s'agissait de renseignements nominatifs détenus entre autres par le service de la Bibliothèque et relatifs à des prêts de locaux aux étudiants.

Plus important par ailleurs était le fait qu'un fichier contenant des renseignements sur plus de 200 000 individus n'avait pas fait l'objet d'une déclaration à la Commission. Selon l'organisme, l'existence d'une banque de données sociales et le fait que l'on puisse notamment faire une copie de cette banque de données et qu'il soit même possible d'imprimer ces données ne permettaient pas de conclure à l'existence d'un fichier au sens de la Loi sur l'accès.

La Commission a soutenu pour sa part qu'il s'agissait bel et bien d'un fichier au sens de la loi et a en conséquence demandé à l'Université de faire en sorte que sa déclaration de fichier témoigne de l'existence de ce dépôt unique de données sociales.

D'autre part, la vérification a permis de constater que le formulaire d'admission de l'Université contient notamment une formule de consentement qui, par son libellé, ne constitue pas un consentement acceptable pour la Commission. En effet, on y retrouve, sous une seule signature du postulant, l'affirmation que les renseignements qu'il a fournis sont exacts, qu'il a pris connaissance des informations sur la Loi sur l'accès apparaissant dans le «guide d'admission», et qu'il autorise l'institution à recevoir ses résultats scolaires des établissements d'enseignement qu'il a fréquentés, ainsi que du ministère de l'Éducation du Québec.

La Commission a proposé à l'Université l'utilisation d'un libellé qui permette au postulant d'exprimer un consentement plus éclairé par rapport à chacun des éléments.

L'Université a mis en application certaines des recommandations contenues dans le rapport de vérification. La Commission est confiante que ce climat de collaboration se maintiendra tout au long des démarches menant à la fermeture du dossier de vérification.

— La Commission scolaire Baldwin-Cartier

Au cours de la vérification effectuée à la Commission scolaire Baldwin-Cartier, il est ressorti que le formulaire d'offre de services demandait au postulant d'autoriser l'organisme à recevoir de tout médecin, laboratoire, clinique ou hôpital tout renseignement concernant son état de santé. Une telle formule ne correspondait évidemment pas aux exigences d'un

consentement éclairé puisque le libellé ne comportait ni limite dans le temps, ni dans la portée.

Les recommandations de la Commission sur cette formule visaient donc à permettre aux personnes concernées de fournir un consentement plus circonscrit et clairement exprimé.

L'organisme a informé la Commission de son intention de modifier la formule de consentement relative à la communication des renseignements de santé dans le sens souhaité par cette dernière.

Les vérificateurs ont pris connaissance également d'un exemplaire d'un contrat d'engagement du personnel enseignant sur lequel on demande au contractant son état civil actuel et en vertu duquel on lui fait l'obligation d'informer par écrit son employeur de tout changement d'état civil.

La Commission a demandé à la Commission scolaire de cesser de recueillir ce renseignement. Cependant, celle-ci a informé la Commission que les contrats d'engagement sont des documents faisant partie de la convention collective des enseignants actuellement en vigueur et négociée par le ministère de l'Éducation. Il apparaît donc difficile, voire impossible d'en changer les termes localement.

Par ailleurs, la Commission constate que des organismes colligent des renseignements qui sont nécessaires à leur gestion mais qu'ils les utilisent aussi à d'autres fins. C'est ainsi que pour la Commission scolaire, recueillir le numéro d'assurance sociale de ses employés est tout à fait légitime et même essentiel notamment aux fins d'impôt. Cependant, il n'est pas nécessairement justifié que ce numéro devienne un moyen interne d'identification et qu'il apparaisse ainsi sur différents formulaires tels ceux d'adhésion syndicale, sur les formulaires d'adhésion aux divers plans d'assurance collective et autres.

Bien que consciente qu'une telle situation se reproduise dans la plupart des organismes publics, la Commission a demandé à l'organisme de l'informer des alternatives qu'il pourrait envisager afin de cesser d'utiliser le numéro d'assurance sociale comme moyen interne de vérification.

La Commission scolaire Bladwin-Cartier a informé la Commission qu'elle n'avait pas de solution de rechange pour pallier à ce problème. La Commission scolaire utilise le système GRICS, système mis en opération par le ministère de l'Éducation et dans lequel sont enregistrés 90 % des employés des commissions scolaires. Ce système utilise le numéro d'assurance sociale comme moyen d'identification des employés. Il en est de même pour les rapports annuels que la Commission scolaire doit faire à la CARRA, à PERCOS et au ministère du Revenu.

La Commission n'a pu, dans les circonstances, exiger de la Commission scolaire qu'elle modifie cette pratique compte tenu des conséquences qu'entraînerait cette modification dans ses transactions avec les autres organismes qui utilisent cette forme d'identification.

Il s'agit en fait d'une pratique qui, nous venons de l'indiquer, est généralisée dans l'ensemble des organismes publics puisque des vérifications plus poussées nous ont permis de constater que le gouvernement du Québec utilise aussi le numéro d'assurance sociale comme moyen d'identification de ses employés. La Commission compte aborder cette question dans un contexte plus global.

La Commission scolaire Baldwin-Cartier a démontré son empressement à appliquer, dans la mesure du possible, toutes les recommandations de la Commission. Cependant, certains points restent à finaliser.

— Le Conseil de la santé et des services sociaux de la région de Montréal métropolitain (CSSSRMM)

Dans le cadre de la gestion administrative de certains de leurs programmes, les organismes publics utilisent les services de firmes privées afin d'effectuer certaines tâches administratives telles la paie des employés ou encore la perception de comptes impayés. Pour ce faire, les organismes doivent transférer des renseignements nominatifs sans le consentement des personnes concernées. Cette pratique est cautionnée par l'article 67.2 de la Loi sur l'accès.

Toutefois, les vérificateurs ont pu constater au CSSSRMM que dans le cadre d'un service offert à ses usagers, soit Urgences santé, plusieurs informations nominatives sur les bénéficiaires étaient transférées à des compagnies qui ne sont pas soumises à la Loi sur l'accès, notamment des compagnies ambulancières et le Bureau de crédit de Montréal. Or, dans le contrat liant le CSSSRMM, et les compagnies ambulancières, aucun article ne traite de la Loi sur l'accès et de la protection des renseignements nominatifs. Le CSSSRMM, en sa qualité d'organisme responsable des données personnelles qu'il transmet, devrait s'assurer que les entreprises mandatées respectent certaines conditions, notamment qu'elles ne puissent, en aucun moment, utiliser ces renseignements à d'autres fins que celles prévues dans le mandat qui leur est confié.

La Commission a donc recommandé que des clauses assurant la confidentialité des renseignements transmis soient prévues à l'entente liant les parties. Le CSSSRMM a confirmé que des modifications seraient apportées au contrat afin de se conformer à la recommandation de la Commission.

Par ailleurs, le Bureau de crédit de Montréal est chargé de percevoir les comptes impayés du CSSSRMM. Dans le cadre de cette entente, le CSSSRMM transfère des données personnelles sur ses usagers au Bureau de crédit avec lequel le CSSSRMM

est relié par terminal. Ce terminal lui permet d'avoir accès au fichier du Bureau de crédit et d'entreprendre lui-même le travail de recouvrement des sommes qui lui sont dues à partir des informations fournies par le Bureau de crédit.

Or, que ce soit le Bureau de crédit ou le CSSSRMM qui s'occupe de la perception des comptes impayés, dans les deux cas, les vérificateurs de la Commission ont pu constater que plusieurs des renseignements nominatifs transférés ne sont pas nécessaires pour effectuer ce travail.

La Commission a donc recommandé que toute question relative aux transactions avec le Bureau de crédit de Montréal soit revue afin de respecter les prescriptions de la Loi sur l'accès.

Le CSSSRMM a informé la Commission que ces échanges étaient nécessaires à la saine gestion des comptes du transport ambulancier mais que des modifications avaient été apportées afin de se conformer aux exigences de la Commission. Quant aux transactions effectuées avec le Bureau de crédit de Montréal, le CSSSRMM a proposé à la Commission de nouvelles modalités afin de se conformer à la Loi sur l'accès.

Le CSSSRMM a indiqué à la Commission qu'il attendait son accord de principe pour finaliser les ententes avec les organismes concernés.

— La Société d'habitation du Québec

Plusieurs organismes ne tiennent toujours pas de registres sur les échanges de renseignements nominatifs tel que le prescrit la Loi sur l'accès. C'était le cas de la Société d'habitation du Québec.

Ces registres permettent aux personnes sur qui l'organisme détient des renseignements d'être informées des personnes ou organismes à qui peuvent être transmis ces renseignements.

Afin de faciliter la tâche à la Société d'habitation du Québec, les vérificateurs de la Commission ont développé des modes d'enregistrement qu'ils ont ensuite proposés aux responsables concernés dans l'organisme. Ces modes d'enregistrement peuvent être utilisés dans le cadre des communications de renseignements personnels permises aux articles 67, 67.1, 67.2, et aux paragraphes 1 à 4 de l'article 59, ainsi que pour les consultations de renseignements nominatifs prévues à l'article 74 et au paragraphe 3 de l'article 171 de la loi.

Bien que la Loi sur l'accès ne prévoie pas de régime d'enregistrement pour les communications faites en vertu du paragraphe 3 de l'article 171, les vérificateurs ont suggéré à la SHQ de procéder à un tel enregistrement et ont proposé une formule à cet effet.

La Commission met ces modes d'enregistrement à la disposition de tout organisme public qui en manifesterait l'intérêt.

La vérification effectuée à la Société d'habitation du Québec a révélé, à quelques exceptions près, que cet organisme se conformait bien à la Loi sur l'accès.

Un seul point demeure toujours en discussion dans ce dossier, il s'agit essentiellement d'un problème d'archivage de documents contenant des renseignements personnels. La Commission espère bien qu'il sera réglé d'ici peu.

— Des constatations d'ordre général

Parmi les principales lacunes constatées dans l'ensemble des organismes vérifiés par la Commission, il faut noter que la liste de classement est encore difficilement accessible. Bien plus, dans certains cas, elle ne peut être consultée que sur rendez-vous. Cette situation ne répond d'aucune façon à la lettre ou à l'esprit de la Loi sur l'accès qui, en créant l'obligation d'une liste de classement, visait à faciliter l'exercice du droit d'accès.

Quant aux frais exigibles pour l'accès à des documents et l'obtention de copies, ils sont prévus par le Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs. La Commission constate que certains organismes ignorent ce règlement et qu'ils continuent d'exiger des frais supérieurs à ceux qui y sont prévus.

Malgré toute l'information qui est véhiculée quant à la sécurité concernant les fichiers informatisés, les vérificateurs ont pu remarquer que les mots de passe attribués aux usagers ne sont pas changés régulièrement. Certains vont même jusqu'à afficher leur mot de passe, de telle sorte qu'il devient finalement accessible à des personnes non autorisées.

Toutes les vérifications effectuées par le personnel de la Commission ont fait l'objet d'un rapport approuvé par cette dernière et transmis à l'organisme public visé.

Chaque organisme était invité à formuler ses commentaires et à informer la Commission des mesures correctives qu'il entendait mettre en œuvre pour pallier aux lacunes. Les organismes ont dans l'ensemble apporté une bonne collaboration, facilitant du même coup le travail du personnel de la Commission.

Ajoutons en terminant que la Commission a complété au cours de l'année le règlement de certaines vérifications effectuées durant l'année 1986-1987. À la suite des commentaires fournis par les organismes concernés, la Commission considère comme réglés les dossiers de l'hôpital de Chicoutimi, du cégep de Trois-Rivières, du Centre de services sociaux de l'Outaouais et de la Commission scolaire régionale Meilleur. Par ailleurs, les dossiers de ville de Laval et du Relais Saint-François demeurent toujours actifs, ces organismes n'ayant pas encore remis à la Commission, dans les délais prescrits, les documents demandés.

3.5 La déclaration de fichiers de renseignements nominatifs

Les organismes publics assujettis à la Loi sur l'accès doivent déclarer à la Commission tous les fichiers de renseignements personnels qu'ils détiennent. Ces déclarations s'avèrent des outils importants notamment lorsque la Commission entreprend l'examen du respect de la loi dans un organisme en particulier. Cette obligation leur incombe depuis le 1er juillet 1985.

La plupart des organismes publics ont produit leur déclaration de fichiers. Cependant, à ce jour, tout près de 700 organismes ne se sont pas exécutés. Ils constituent ce qu'il est convenu d'appeler des «délinquants». Parmi ceux-ci, on compte: 24 organismes gouvernementaux; 103 organismes du secteur de la santé et services sociaux dont 48 centres d'accueil et 32 centres hospitaliers; 53 organismes du secteur scolaire, notamment une université et deux cégeps. Par ailleurs, c'est dans le secteur municipal que l'on retrouve le plus grand nombre de contrevenants, soit un total de 502 organismes dont 320 municipalités.

Plusieurs organismes délinquants disposent d'une administration réduite qui rend peut-être plus complexe l'application de la Loi sur l'accès. Par ailleurs, la Commission considère difficile de justifier qu'une ville aussi populeuse que Westmount ou que des organismes aussi importants que la Communauté urbaine de Québec ou que la Société de transport de la communauté urbaine de Montréal ou encore que l'hôpital Notre-Dame n'aient pas encore produit leurs déclarations de fichiers.

— Les visites éclair dans les organismes délinquants

Dans un effort de sensibilisation des organismes délinquants, le personnel de la Direction de l'analyse et de l'évaluation a visité, au cours du mois d'octobre, certains organismes qui avaient omis de déclarer leurs fichiers de renseignements personnels. L'objectif de ces visites à caractère informel était d'inviter ces derniers à s'acquitter de cette tâche et de leur proposer, dans l'accomplissement de cette démarche, l'aide du personnel de la Commission. Cependant, il nous faut déplorer leur manque de collaboration, puisque sur les neuf organismes visités, un seul, soit la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, a fait parvenir à la Commission sa déclaration de fichier sur son personnel.

— Le contenu des déclarations de fichier sur support informatique

Dans le but de permettre une utilisation optimale des renseignements contenus dans les déclarations de fichier produites par les organismes et détenus par la Commission, on a saisi sur un fichier informatique appelé «fichier du contenu des déclarations», toutes les réponses aux questions dites fermées apparaissant dans les quelque 11 000 déclarations.

Les principaux objectifs de cette opération visaient à favoriser une consultation rapide des renseignements contenus dans les formulaires de déclaration de fichier, entre autres le type de renseignements recueillis, le nombre de personnes répertoriées, le support utilisé et la période de conservation.

Ce fichier permet aussi à la Commission de produire différentes statistiques qui donnent une image plus précise des renseignements recueillis par les organismes publics d'un secteur spécifique.

— Les fichiers détenus par les corps de police

Si un certain nombre de municipalités n'ont produit aucune déclaration, d'autres municipalités n'ont de leur côté pas produit de déclarations pour tous les services municipaux sous leur responsabilité. C'est le cas des fichiers de renseignements personnels détenus par les corps de police: seulement 66 municipalités ont déclaré ce type de fichiers, alors que le Québec compte 173 corps de police municipaux.

Certaines municipalités se sont limitées à produire, pour leur corps policier, des déclarations concernant leur personnel. La Commission sait pertinemment que les corps policiers détiennent d'autres renseignements. Parmi les principales villes qui n'ont pas déclaré de fichiers de renseignements personnels concernant les opérations policières, mentionnons: Charlesbourg, Gatineau, Hull, Laval, Saint-Hubert, Sainte-Foy, Sherbrooke et Trois-Rivières. La même situation prévaut au ministère du Solliciteur général qui n'a pas déclaré les fichiers de renseignements personnels détenus par la Sûreté du Québec pour ses opérations policières.

3.5.1 Le Répertoire 1987 des fichiers des ministères et organismes du Gouvernement du Québec

— L'analyse des déclarations de fichier

La Direction de l'analyse et de l'évaluation a procédé au cours de l'année à l'analyse de plus de 200 déclarations de fichier produites par les ministères. Cet exercice a permis de vérifier la qualité des déclarations et d'établir que certaines déclarations sont incomplètes puisqu'on a omis de fournir des informations telles que le nom de l'organisme à qui le ministère transfère des renseignements et l'usage qui est fait des renseignements recueillis.

Lors de l'analyse, on s'est attardé aux programmes dont les ministères ont la gestion et aux obligations que leur imposent les lois qu'ils doivent administrer, afin d'identifier des activités nécessitant

la collecte de renseignements nominatifs qui n'auraient pas fait l'objet de déclarations à la Commission.

Les ministères ont été invités à procéder aux modifications jugées nécessaires de leurs déclarations de fichiers. Le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, le ministère de la Justice et le ministère du Tourisme n'ont pas répondu à cette invitation.

— **Le répertoire**

L'opération d'analyse des déclarations de fichier a permis l'élaboration du *Répertoire 1987 des fichiers des ministères et organismes du Gouvernement du Québec.*

Ce répertoire regroupe 489 déclarations de fichier produites par les 26 ministères et 98 organismes gouvernementaux. Quant aux autres secteurs assujettis à la Loi sur l'accès, le contenu de leurs déclarations de fichier fera l'objet d'une autre publication présentement en préparation.

Le répertoire permettra au citoyen d'être mieux informé sur les renseignements que les ministères et organismes gouvernementaux détiennent sur lui et facilitera l'exercice des droits d'accès et de rectifications qui lui sont conférés par la Loi sur l'accès.

La Commission compte sur les ministères et organismes pour l'aider à corriger les erreurs qui pourraient apparaître au répertoire. En effet, la Commission a reproduit intégralement le contenu des déclarations de fichier reçues des organismes concernés. Il appartient maintenant à ces derniers de s'assurer que les renseignements qui y sont indiqués sont exacts et d'informer la Commission des modifications qui s'imposent.

3.6 Le rayonnement de la Commission

3.6.1 Les activités de communication

La Commission a poursuivi, au cours de l'année 1987-1988, son objectif de sensibilisation des citoyens aux droits que leur accorde la Loi sur l'accès, et des organismes publics aux obligations qu'elle leur impose. Cependant, des ressources humaines et financières limitées ont obligé la Commission à restreindre son programme d'information.

D'avril 1987 à mars 1988, la Commission a répondu à plus de 3 000 demandes d'information téléphoniques à ses bureaux de Québec et de Montréal et a enregistré 80 demandes écrites. La plupart d'entre elles provenaient de personnes ou d'organismes désireux de soumettre un problème d'application ou d'interprétation de la loi. Le personnel de la Commission s'est appliqué à répondre avec clarté et diligence, poursuivant ainsi deux buts: l'un immédiat, celui de rendre un bon service au citoyen, l'autre à plus long terme, soit de publiciser une loi encore relativement méconnue.

Le dépliant *Comment exercer votre droit de recours auprès de la Commission d'accès à l'information* a reçu une large diffusion, comme par les années précédentes, en versions française et anglaise.

De plus, six recueils des décisions de la Commission d'accès à l'information, maintenant publiés par la Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ), ont été distribués à plus de 900 abonnés. Ils comprennent une centaine de décisions rendues par la Commission dans le cadre de sa fonction d'adjudication, à la suite de demandes refusées en matière d'accès à des documents administratifs ou à des renseignements personnels, ou en matière de rectification de ces renseignements.

Trois numéros du bulletin *L'Accès* ont été publiés et diffusés aux responsables d'accès des quelque 3 600 organismes publics assujettis à la loi. Son contenu vise à informer ces personnes entre autres sur les activités de la Commission et du service de la Loi sur l'accès du ministère des Communications, ainsi que sur l'interprétation à donner à certains articles de la Loi.

La Commission a, pour la deuxième année consécutive, préparé et édité le *Répertoire des responsables*, tâche qui était autrefois assumée par le ministre des Communications.

Ce répertoire, diffusé annuellement dans toutes les régions du Québec, indique pour chaque organisme public le nom, le titre, l'adresse et le numéro de téléphone de la ou des personne(s) responsable(s) de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels.

Avant de publier ce répertoire, la Commission a procédé à la mise à jour des informations qu'elle détenait auprès de chacun des organismes concernés. Elle leur demandait de lui indiquer si des changements avaient été effectués au cours de l'année. Si on avait procédé à la nomination d'un nouveau responsable, l'organisme devait en informer la Commission. Certains organismes n'ayant pas répondu à la demande de mise à jour faite par la Commission, celle-ci a donc reproduit les informations qu'elle possédait déjà.

Le répertoire est disponible dans tous les organismes publics, dans les bureaux de Communication-Québec et dans certaines bibliothèques publiques. Il a été distribué aux principaux groupes sociaux ainsi que dans les salles de presse.

3.6.2 La participation à des colloques et conférences

Le président, les commissaires ainsi que d'autres membres du personnel de la Commission ont fréquemment été appelés, à tour de rôle, à représenter la Commission lors de congrès ou colloques, entrevues radiophoniques ou télévisées. Lorsqu'ils participent à ces activités diverses, les représentants de la Commission en profitent pour sensibiliser les citoyens et

les organismes publics à la Loi sur l'accès et faire connaître les droits et obligations qu'elle consacre.

De plus, les commissaires ont prononcé des allocutions ou animé des panels lors des conférences suivantes: La Conférence annuelle de l'American Society of Access Professionals (ASAP), du 8 au 11 avril 1987, à Ottawa; le Congrès de l'Association des professeurs de droit du Québec, le 24 avril 1987, au mont Sainte-Marie; le Canadian Political Science Association Annual Meeting du 7 au 9 juin 1987, à Hamilton; et la Conférence nationale de la Société canadienne des relations publiques du 14 au 17 juin 1987, à Toronto.

Une commissaire a aussi représenté le Québec lors de la Conférence sur les problèmes législatifs de la protection des données, planifiée par le Conseil de l'Europe, à Athènes, du 15 au 22 novembre 1987, et lors du colloque organisé par la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés (France), en janvier 1988.

3.6.3 Le Québec, hôte de la Conférence annuelle des commissaires à la protection des données nominatives

En septembre 1987, les commissaires à la protection des données nominatives tenaient leur réunion sur le continent américain, à l'invitation du Québec. Plus de 15 pays étaient représentés: plusieurs pays européens, mais aussi la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, de même que des organismes internationaux, tels que le Conseil de l'Europe.

Les participants sont des responsables de la protection des données nominatives à divers titres: commissaires et présidents d'organismes autonomes, comme ceux à Ottawa et à Québec, ou titulaires de ce poste dans un ministère. La plupart des lois qu'ils appliquent, à la différence des lois canadiennes, couvrent les données du secteur privé, aussi bien que du secteur public.

La Conférence se déroulait sous le thème «La vie privée à l'aube du XXI^{e} siècle». Elle a permis aux participants de partager leurs expériences au cours de l'année écoulée et de se renseigner sur les solutions trouvées par l'Allemagne et la France sur des problèmes communs.

La Conférence a aussi permis de mieux faire connaître la législation québécoise en ce domaine. À cette occasion, la Commission a aussi publié un numéro spécial du bulletin *L'Accès* décrivant les lois sur la protection des renseignements personnels dans le monde.

Chapitre 4
Les interventions de la Commission dans l'exercice de ses fonctions

Au chapitre 1 du présent rapport, nous avons regroupé les fonctions et pouvoirs de la Commission sous quatre catégories. Dans ce chapitre, nous examinerons, à l'aide d'exemples, des litiges qui ont connu leur dénouement devant la Commission en matière d'adjudication et en matière de surveillance et de contrôle. Nous décrirons aussi les activités de la Commission en matière de transfert de renseignements. La fonction normative n'a fait l'objet d'aucune intervention de la Commission au cours de l'année.

4.1 En matière d'adjudication

Comme nous l'avons vu, l'une des principales fonctions de la Commission d'accès à l'information consiste à entendre, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la Loi sur l'accès.

Dans l'exercice de cette fonction, la Commission a déjà rendu plus de 400 décisions, se prononçant ainsi sur l'interprétation de diverses dispositions de la loi. Au cours de la période couverte par le présent rapport, la Commission a rendu quelque 90 décisions. Quelques-unes ont été portées en appel devant trois juges de la Cour provinciale. Cet appel, qui ne s'exerce que sur permission, doit porter sur une question de droit ou de compétence. Les décisions de la Commission sont donc finales sur les questions de fait.

Enfin, aucune décision de la Commission n'a fait l'objet d'un recours devant la Cour supérieure par la voie d'une requête en évocation. Cette procédure extraordinaire et relativement exceptionnelle avait été utilisée à quelques reprises dans le passé par les organismes publics.

Après avoir rappelé certaines décisions significatives rendues par la Commission au cours de l'année, nous décrirons les jugements rendus par la Cour provinciale.

À titre d'illustration des décisions rendues par la Commission, nous ferons état de quelques-unes d'entre elles portant sur des sujets qui méritent d'être soulignés, tels que le caractère public des renseignements sur les frais afférents aux fonctions des membres d'un organisme public ou de son personnel, l'application par la Commission du secret professionnel et, enfin, la motivation tardive des refus d'accès.

4.1.1 De certaines décisions de la Commission

— Les frais afférents aux fonctions des membres d'un organisme public ou de son personnel

Dans l'affaire Marsden et Robinson contre l'hôpital Santa Cabrini, il s'agissait de déterminer l'accessibilité des comptes de dépenses remboursées par l'hôpital au directeur général et aux cadres supérieurs pour une période donnée. L'hôpital avait refusé l'accès à ces renseignements pour le motif qu'ils constituaient des renseignements nominatifs confidentiels suivant l'article 53.

Toutefois, constatant que les renseignements portaient sur les dépenses encourues par des gestionnaires dans le cadre de leurs fonctions, la Commission a statué que ceux-ci étaient accessibles, puisque les renseignements reliés aux fonctions d'un membre d'un organisme public ou de son personnel possèdent un caractère public suivant l'article 57.

Par ailleurs, la Commission a ajouté que déjà l'article 57 accorde expressément un caractère public à un renseignement beaucoup plus sensible, soit le traitement réel des gestionnaires de l'État; à plus forte raison, la Commission croit que les renseignements portant sur les dépenses encourues par ces personnes et qui leur sont remboursées devraient être accessibles.

En ce qui a trait plus particulièrement aux frais de déplacement, il convient de signaler l'affaire Leblanc contre le Centre hospitalier de Chandler, où la Commission décida notamment que ces frais versés au directeur général de l'établissement faisaient partie de son traitement et, qu'à ce titre, ils constituaient des renseignements à caractère public suivant l'article 57.

À ce propos, dans l'affaire du Syndicat des travailleurs et travailleuses du CLSC Kateri contre le CLSC Kateri, la Commission a dû préciser la portée du mot «traitement» utilisé à l'article 57. En fait, le document en litige dans cette cause consistait en une convention par laquelle le CLSC et son ex-directeur convenaient d'une indemnité de départ pour ce dernier.

La Commission signala que suivant le sens commun du mot traitement, ce terme réfère à la rémunération d'une personne ou aux gains attachés à son emploi. Or, la Commission statua que les avantages financiers que constituait l'indemnité de départ, correspondaient à des gains attachés à l'emploi qu'a

occupé le directeur et que, par conséquent, ils étaient visés par la notion de traitement. Donc, la Commission ordonna à l'organisme de rendre accessible le document au demandeur.

Soulignons que la Cour provinciale a refusé d'accorder la permission d'en appeler de cette décision, estimant qu'elle lui apparaissait bien fondée.

— L'application du secret professionnel

Dans l'affaire Carrier contre l'Office du crédit agricole du Québec, la Commission a eu à traiter de l'application du secret professionnel dans le cadre de la Loi sur l'accès. Dans un premier temps, elle a rappelé que ce droit ressortissait de la Charte des droits et libertés de la personne, laquelle avait prépondérance sur la Loi sur l'accès. En effet, pour pouvoir déroger à la Charte, il aurait fallu qu'une disposition expresse en ce sens ait été prévue dans la Loi sur l'accès comme l'exige l'article 52 de la Charte; tel n'est pas le cas.

Ainsi, conformément à l'article 9 de la Charte, la Commission a affirmé qu'elle devait d'office, dans le cadre de sa juridiction, s'assurer que toute personne tenue par la loi au secret professionnel respecte son obligation de ne pas divulguer les renseignements confidentiels qui lui ont été révélés en raison de leur profession. En ce qui a trait aux avocats, c'est la Loi sur le Barreau qui édicte leur devoir de conserver le secret absolu des confidences qu'ils reçoivent en raison de leur profession.

Toutefois, dans ce litige, la Commission a constaté que les documents en cause, s'agissant de lettres échangées entre une avocate de l'Office et les procureurs d'une institution financière, ne constituaient pas des confidences reçues par une avocate de son client. Il manquait donc un élément essentiel selon la loi, la jurisprudence et la doctrine, pour que le concept du secret professionnel puisse s'appliquer en l'espèce, soit la relation avocat-client.

Dans l'affaire Vecsei contre Côte Saint-Luc (Ville de), la Commission a reconnu que suivant la jurisprudence des tribunaux supérieurs, le secret professionnel s'étendait non seulement aux confidences du client à son avocat mais aussi «à tout document établi en vue d'être communiqué à l'avocat pour obtenir son avis ou lui permettre de poursuivre ou défendre une action». Cependant, dans cette affaire, le document en question n'avait pas été établi à cette fin mais plutôt pour servir au gérant de la Ville. Malgré l'inapplicabilité du secret professionnel, la Commission a permis à la Ville de soustraire à l'accès certaines parties du document, sur la base de l'article 32, parce qu'elles constituaient des analyses risquant d'avoir un effet sur une procédure judiciaire.

Dans l'affaire Blanchette contre la Commission des droits de la personne, le litige portait sur l'accessibilité d'un avis juridique. L'organisme invoquait le secret professionnel pour refuser l'accès à cet avis, de même que l'article 31 de la Loi sur l'accès. Considérant que l'opinion juridique traitait de l'application du droit à un cas particulier, la Commission autorisa l'organisme à refuser l'accès à ce document en vertu de l'article 31.

Quant au nom de l'avocat qui a signé l'opinion juridique, la Commission rappela d'abord que l'article 57 de la Loi sur l'accès attribue un caractère public aux renseignements concernant les membres du personnel d'un organisme public agissant dans le cadre de leurs fonctions. Puis, elle statua que le secret professionnel ne pouvait être applicable pour la protection du nom de l'avocat, en signalant que l'objet du secret professionnel est de protéger le client et non l'avocat, comme le démontre la jurisprudence à ce sujet.

Dans l'affaire À Court d'Eau contre la Ville de l'Assomption, le litige portait aussi sur l'accessibilité d'un avis juridique transmis à la Ville. La Commission a reconnu que celle-ci, en tant que personne morale, pouvait bénéficier du secret professionnel. Puis, suivant la jurisprudence de la Cour suprême, la Commission signala que ce privilège s'applique aussi aux communications de l'avocat à son client, dont l'opinion juridique produite dans le cadre de la consultation. Ainsi, comme les agissements des représentants de la Ville n'avaient jamais laissé croire à une renonciation à la confidentialité de cette opinion, la Commission autorisa la Ville à la soustraire au droit d'accès, sur la base du secret professionnel.

— Motivation tardive

Un tournant significatif s'est produit dans la jurisprudence récente de la Commission concernant la pratique de quelques organismes à l'effet d'invoquer de nouveaux motifs de refus d'accès à un document, lors de l'audition de la cause. Dans les décisions Fisette contre ministère des Affaires municipales et À Court d'Eau contre Ville de l'Assomption dont nous avons traitées précédemment, la Commission souligna qu'il s'agissait d'une pratique contraire tant à l'esprit qu'au libellé de la Loi sur l'accès.

À cet égard, elle rappela les prescriptions des articles 47 et 50 de la loi, obligeant le responsable à répondre à une demande d'accès à l'intérieur d'un délai de vingt jours et à motiver tout refus et indiquer sur quelle disposition le refus s'appuie. La Commission signala que ces dispositions perdraient leur sens si les organismes pouvaient, lors de l'audition, modifier librement les motifs de son refus ou en ajouter d'autres.

La Commission admit avoir exercé sa discrétion dans le passé avec une certaine souplesse du fait de la nouveauté de la loi et de l'inexpérience des organismes. Toutefois, ces facteurs ne peuvent plus aujourd'hui être soulevés avec autant d'à propos,

la Commission n'ayant constaté, dans ces causes, aucune situation exceptionnelle justifiant le recours tardif à d'autres motifs de refus. Elle refusa donc de considérer ceux-ci, sauf dans un cas où il s'agissait de motifs fondés sur une restriction à caractère impératif.

4.1.2 Les décisions de la Cour provinciale

Depuis l'entrée en vigueur de la loi en juillet 1984, 63 décisions, sur un total de 413, ont fait l'objet d'une requête pour permission d'en appeler à la Cour provinciale. Dans 48 cas, la Cour a estimé qu'il s'agissait d'une question de droit qui devait être examinée en appel. Au 31 mars 1988, quatre requêtes étaient en suspens.

Au cours de l'année, la Cour provinciale, constituée en un quorum de trois juges, a rendu quatre décisions. Nous ferons état de trois d'entre elles; la quatrième portant essentiellement sur l'interprétation de deux dispositions dont l'une a été abolie (article 63) et l'autre clarifiée par le législateur (article 59).

La Commission tient cependant à souligner que 38 dossiers sont toujours en suspens devant la Cour provinciale, certains depuis plus de trois ans.

— Office du crédit agricole du Québec contre Boucher

Dans cette cause, la Cour provinciale a accueilli l'appel mais n'a modifié qu'en partie la décision de la Commission d'accès à l'information, en donnant une application un peu plus large en l'espèce aux articles 21 et 22 de la Loi sur l'accès permettant à un organisme de refuser l'accès à des renseignements ayant une incidence sur l'économie. La Cour a autorisé en outre l'organisme à soustraire au droit d'accès deux affidavits au motif qu'il s'agissait de renseignements nominatifs. Quant au reste, elle a confirmé la décision de la Commission, en statuant par exemple que l'Office, même s'il conservait certains documents en sa qualité de mandataire, détenait ces documents dans l'exercice de ses fonctions et, par conséquent, que ceux-ci étaient assujettis à la Loi sur l'accès. Aussi, la Cour a confirmé que les parties d'un procès-verbal qui rapportent des décisions ne sont pas visées par l'article 35 traitant des mémoires de délibérations.

— Fonds FCAR contre Stein

Dans cette affaire, l'organisme en appelait d'une décision de la Commission portant sur l'accessibilité d'un document évaluant un projet de recherche suivant des critères préétablis. La Cour a infirmé la décision de la Commission d'accès à l'information parce qu'elle a jugé que le document en cause exprimait davantage un «avis» qu'une «analyse». De ce fait, l'article 37 étant applicable, l'organisme fut autorisé à refuser l'accès à cette évaluation, tout comme le nom de l'évaluateur parce que, même s'il se trouvait sur le document en litige, il n'avait pas été requis par le demandeur.

— Office du crédit agricole du Québec contre Butt

Par cette décision, la Cour provinciale a infirmé celle de la Commission sur un seul point, soit sur le sens donné au mot «avis» utilisé à l'article 37. D'après la Cour, il faut comprendre par ce terme non seulement l'opinion qui suggère une ligne de conduite, mais aussi celle par laquelle on exprime un «point de vue» sur un sujet particulier.

Par ailleurs, la Cour a confirmé l'interprétation et l'application données par la Commission aux articles 1, 31 et 28 de la Loi sur l'accès. Il convient de noter quant à l'article 28 que la Cour entérine la distinction faite par la Commission entre les travaux qui relèvent de l'administration courante et ceux qui se rapportent spécifiquement à la prévention et à la répression du crime ou des infractions à la loi. Par la même occasion, la Cour accepte l'utilisation du test d'intensité spécifique qui permet de départager les documents de nature administrative de ceux visés par l'article 28.

4.2 En matière de surveillance et de contrôle

4.2.1 Les autorisations de recevoir des renseignements nominatifs

Tout en veillant au respect de certaines règles, la Commission a le pouvoir, en vertu de l'article 125 de la Loi sur l'accès, d'accorder à une personne ou à un organisme l'autorisation de recevoir, à des fins d'étude, de recherche ou de statistique, communication de renseignements nominatifs contenus dans un fichier, sans le consentement des personnes concernées.

Cependant, la Commission doit s'assurer dans l'analyse d'une telle requête que l'usage projeté du renseignement n'est pas frivole, que les fins recherchées ne peuvent être atteintes que si les renseignements sont communiqués sous une forme nominative et qu'une fois ces renseignements fournis au chercheur, ils seront utilisés de manière à en assurer le caractère confidentiel.

Quant aux renseignements demandés par les chercheurs, la Commission, dans l'analyse de la requête, s'interroge de plus en plus sur la nécessité de permettre la communication d'un renseignement régulièrement demandé par les chercheurs, soit le numéro de téléphone à la résidence des personnes visées par la recherche.

En effet, elle s'assure auprès du chercheur que ce renseignement est vraiment essentiel à la conduite

de la recherche et vérifie s'il n'existe pas un autre moyen tout aussi efficace permettant de rejoindre les personnes visées sans pour autant compromettre les résultats de la recherche.

La Commission a effectivement constaté que, dans certains cas, le numéro de téléphone à la résidence n'était pas strictement nécessaire à la conduite de la recherche. Dans ces cas, elle refuse maintenant que l'organisme détenteur de ce renseignement le communique au chercheur.

De plus, la Commission prend en compte le fait que certaines personnes paient un supplément aux entreprises de téléphone pour que leur numéro de téléphone demeure confidentiel. La démarche de ces personnes amène la Commission à penser que pour celles-ci, le numéro de téléphone est un élément de leur vie privée qui ne doit être révélé qu'en cas d'absolue nécessité.

C'est pourquoi, bien qu'elle ait l'autorité pour en permettre la communication, la Commission vise, par cette orientation, à respecter la volonté des personnes qui désirent conserver confidentiel le numéro de téléphone de leur résidence.

Les autorisations de recherche sont accordées pour une période donnée et aux conditions que fixe la Commission. De plus, la Commission peut, en tout temps, vérifier si les conditions assortissant cette autorisation sont respectées par le chercheur et l'organisme détenteur des renseignements. De telles vérifications ont été effectuées à quelques reprises au cours de l'année. Nous en rappellerons deux dans la présente section.

Enfin, rappelons que la Commission peut révoquer une autorisation qu'elle aurait accordée, si elle a des raisons de croire que le chercheur ou l'organisme autorisé ne respecte pas le caractère confidentiel des renseignements qui lui ont été communiqués, ou l'une ou l'autre des conditions.

Comme le révèle le tableau 1, la Commission a reçu 69 demandes de ce genre au cours de cette année.

Dans la présente section, nous examinerons plus particulièrement des demandes d'autorisation qui illustrent le rôle de la Commission en cette matière. Au préalable, tel que mentionné précédemment, nous décrirons deux vérifications d'autorisation déjà accordées par la Commission.

— Vérifications du respect des conditions assorties à l'émission des autorisations de recevoir des renseignements nominatifs

Au cours de cette année, des vérifications ont été effectuées auprès des chercheurs qui avaient reçu l'aval de la Commission pour obtenir d'organismes publics des renseignements nominatifs.

Ces vérifications ont permis à la Commission de constater certaines déficiences dans la façon dont les chercheurs et les organismes publics s'acquittaient de leurs obligations.

Ainsi, la Commission avait autorisé des chercheurs de l'hôpital de Montréal pour enfants à recevoir de la Régie des rentes du Québec des renseignements nominatifs sur un nombre déterminé de personnes, à savoir environ 100 000. Le chercheur devait aussi informer la Commission dès qu'il avait reçu de la Régie les renseignements. Une période de conservation des renseignements avait été établie et le délai écoulé, le chercheur devait informer la Commission que le disque magnétique contenant le nom de 600 personnes constituant l'échantillon avait été démagnétisé.

Quoiqu'énoncées très clairement dans une lettre dont une copie avait été transmise à l'organisme détenteur, aucune des conditions n'a été respectée.

Ainsi, l'organisme a fourni des renseignements portant sur 132 000 personnes au lieu des 100 000 autorisées par la Commission. De plus, les chercheurs n'ont pas informé la Commission qu'ils avaient reçu les renseignements de la Régie. L'analyste qui a fait la vérification a pu constater que l'un des chercheurs séjournait à l'extérieur du pays, tout en ayant en sa possession une copie du disque magnétique contenant des informations sur les 600 personnes constituant l'échantillon. Quant au disque magnétique conservé par l'autre chercheur, bien que des renseignements sensibles y soient fichés, il était facilement accessible, aucune mesure de sécurité n'étant prévue pour en assurer la confidentialité. De plus, les chercheurs détenaient toujours les renseignements, alors que le délai de conservation autorisé par la Commission était écoulé.

Au cours d'une autre vérification du même organisme public, la Commission a constaté qu'il avait fourni, une fois de plus, une liste de noms dont le nombre dépassait ce qui avait été autorisé par la Commission. En outre, il est apparu que l'organisme avait transmis au chercheur des renseignements nominatifs dont la communication n'avait pas été autorisée par la Commission.

Informée du résultat de ces deux vérifications, la Régie des rentes du Québec a réagi très rapidement en prenant les mesures qui s'imposaient. Elle a ainsi mis sur pied un plan de vérification qui lui permet de comparer si les renseignements demandés par le chercheur et indiqués dans l'entente administrative liant la Régie et ce dernier correspondent aux renseignements dont la Commission a permis la divulgation.

Cependant, la Commission doit signaler avoir constaté dans d'autres démarches de vérification que les chercheurs respectaient de façon générale les conditions qu'elle détermine et manifestaient un souci d'assurer la confidentialité des données qui leur étaient transmises.

— Une vérification à caractère d'enquête

En plus des vérifications effectuées dans le cadre normal de ses opérations, la Commission a initié une enquête à la suite d'un article paru dans un quotidien montréalais concernant une autorisation de recherche qu'elle avait émise au mois d'octobre 1987 et dont il est fait état plus loin dans cette section. Cette autorisation accordée au profit de chercheurs de l'Université de Montréal, décrite au point 4.2.1.1, permettait à ces derniers de consulter certains dossiers détenus par le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal.

L'article du quotidien laissait entendre que les chercheurs non seulement consultaient les dossiers du Service de police, mais transmettaient également à celui-ci des renseignements concernant des individus. Dans cette perspective, le journaliste évoquait le concept d'une délation faite au profit des forces policières.

Ceci eût-il été vrai, l'ensemble des conditions inhérentes à l'autorisation de recherche n'aurait pas été respecté.

Une vérification initiée par la Commission a permis d'établir que ses appréhensions n'étaient pas fondées. Ainsi, les témoignages recueillis auprès des personnes concernées ont démontré que contrairement aux prétentions du journaliste, les chercheurs ne collaboraient d'aucune façon avec le service de police. Il appert que les dures exigences de faire la nouvelle avaient associé d'une manière ambigüe une idée générale que l'on pouvait avoir de la recherche universitaire au service de la société avec un projet particulier en criminologie.

4.2.1.1 Demande d'autorisation associant le Centre international de criminologie comparée de l'Université de Montréal et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal

En septembre 1987, des chercheurs de l'Université de Montréal s'adressaient à la Commission dans le but d'obtenir une autorisation de consulter certains dossiers détenus et conservés par le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal dans le cadre d'une étude sur le milieu criminel montréalais.

Après analyse du projet, la Commission a reconnu son caractère sérieux et elle a accordé une autorisation aux conditions suivantes:

1. Cette autorisation ne s'applique qu'à l'un des volets de l'étude ayant pour titre: «Règlement de compte survenu dans le milieu criminel montréalais entre 1970 et 1986.»

2. La consultation des documents par les chercheurs doit se faire dans les locaux désignés par le Service de police de la CUM.

3. L'autorisation est valable jusqu'au 31 décembre 1988.

4. Un exemplaire du rapport, ou toute publication, devra être accessible à la Commission, sur demande.

Cette autorisation de recherche présentait une caractéristique particulière en exigeant que la consultation des dossiers ait lieu dans des locaux désignés par le Service de police à cette fin propre, la Commission confirmait la permanence de la responsabilité de l'organisme détenteur quant à la sécurité devant entourer les renseignements consultés.

4.2.1.2 Demande d'autorisation associant la compagnie R. L. Polk et la Régie de l'assurance automobile du Québec

Antérieurement, la Régie de l'assurance automobile du Québec transmettait à R. L. Polk Co. des renseignements sur les acheteurs d'automobiles neuves au Québec, notamment leur adresse complète et leur statut de personnes physiques ou morales. Ces transferts étaient effectués à la demande de la compagnie, puisqu'une division de celle-ci se spécialise dans les données statistiques automobiles. R. L. Polk Co. possède de nombreux bureaux au Canada, aux États-Unis et ailleurs dans le monde.

À la suite d'une consultation auprès du Service juridique de la Commission, la RAAQ décida de mettre fin à cette communication de renseignements car, bien que les noms des acheteurs n'étaient pas fournis à la compagnie, le fait de lui remettre les adresses complètes de ceux-ci pouvait néanmoins permettre de les identifier assez facilement. R. L. Polk Co. fit donc une demande d'autorisation afin de recevoir de la RAAQ le nom de l'acheteur de tout véhicule automobile neuf et son adresse complète. Selon la compagnie, ces renseignements étaient essentiels pour l'exercice de ses opérations.

La Commission a refusé dans un premier temps de donner suite à cette demande. À son avis, la compilation de statistiques ne nécessite pas la cueillette de renseignements nominatifs.

À la suite de ce refus de la Commission, la compagnie lui a soumis une deuxième demande. La compagnie souhaitait alors obtenir de la RAAQ les noms et adresses des compagnies, ceux-ci n'étant pas confidentiels, de même que le nom de la rue et le code postal des particuliers.

Constatant qu'il ne s'agissait plus de renseignements nominatifs, puisqu'ils ne pouvaient permettre d'identifier des personnes en particulier, la Commission avisa la compagnie qu'elle n'avait pas à obtenir son autorisation pour recevoir de la RAAQ les renseignements demandés.

4.2.1.3 Demande d'autorisation associant le CLSC Bellechasse, l'Association des personnes handicapées de Bellechasse (APHB) et la Régie des rentes, le Centre de services sociaux de Québec, le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, le ministère du Revenu, la Régie de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail

Dans leur requête à la Commission, les demandeurs précisaient qu'ils souhaitaient obtenir l'autorisation de recevoir des organismes publics mentionnés en titre les nom, adresse, numéro de téléphone, date de naissance, nom des parents ou des personnes responsables ainsi que le type d'handicap des personnes handicapées résidant sur le territoire de la MRC de Bellechasse.

Lors de l'examen de cette demande, la Commission s'est d'abord interrogée sur la façon dont le CLSC assurait la protection des renseignements qu'il détenait déjà pour les fins de ses mandats.

Dans un premier temps, la Commission a constaté que le CLSC avait constitué une liste des personnes handicapées à partir des dossiers confidentiels des personnes y recevant des services et de la connaissance qu'avaient les employés de leur clientèle. Cette liste avait été dressée à l'intention de l'APHB, organisme distinct du CLSC et non régi par la Loi sur l'accès.

Également, le directeur général du CLSC avait autorisé que des renseignements nominatifs provenant de dossiers confidentiels soient communiqués à l'APHB et à des personnes engagées temporairement par cette dernière. Pourtant, l'article 7 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux prévoit qu'il ne peut donner une telle autorisation qu'à l'égard d'un professionnel (de la santé) et ce, pour des fins précises.

De plus, les données recueillies auraient été traitées informatiquement par le DSC de l'Hôtel-Dieu de Lévis et certaines de ces données seraient demeurées sous leur forme nominative. Pourtant, la demande ne mentionnait aucune mesure de sécurité pendant la cueillette et le traitement des données, pas plus qu'elle ne mentionnait qu'il y aurait conservation de ces renseignements.

Enfin, il n'était pas démontré la nécessité pour certaines personnes d'avoir accès à ces renseignements, pas plus d'ailleurs que la nécessité des questions relatives à d'autres personnes que la personne interrogée.

Devant autant d'incertitude sur la sécurité entourant la conservation des renseignements nominatifs détenus par ce CLSC, la Commission a refusé l'autorisation de recherche, tout en assurant l'organisme de son soutien s'il désirait se conformer à la Loi sur l'accès.

4.2.2 Les enquêtes

La Commission a pour fonction de surveiller l'application de la Loi sur l'accès et, au besoin, de faire enquête sur son fonctionnement et sur son observation.

Ce rôle de surveillance et de contrôle amène la Commission, nous l'avons vu, à tenir de sa propre initiative ou à la suite de plaintes de citoyens, des enquêtes sur le fonctionnement ou sur l'observation de la loi.

En 1987-1988, la Commission a mandaté son personnel pour enquêter sur 24 plaintes soumises par des citoyens. Ces plaintes portaient sur le non-respect d'obligations prévues au chapitre de la loi concernant la protection des renseignements personnels.

Quatorze enquêtes ont été complétées en cours d'année. Nous examinerons les conclusions de cinq dossiers d'enquête.

4.2.2.1 Enquête concernant monsieur A et la Régie de l'assurance automobile du Québec (Opération Nez Rouge et le Service de police de la ville de Québec, mis en cause)

La RAAQ avait accepté de faire la promotion d'Opération Nez Rouge au sein de son personnel en faisant circuler une lettre l'invitant à participer à cette opération. Des formulaires d'inscription étaient joints à cette lettre.

Monsieur A, employé de la RAAQ, s'était inscrit comme bénévole et avait fourni, tel que demandé, son numéro de permis de conduire. Peu de temps après, il recevait une lettre circulaire d'Opération Nez Rouge l'invitant à participer à des réunions d'information et l'avisant que l'organisme s'occupait de vérifier tous les permis de conduire et, si tout s'avérait conforme, son accréditation comme bénévole serait officiellement confirmée ultérieurement.

Monsieur A s'est donc plaint à la Commission du fait que la RAAQ donnait accès à des renseignements nominatifs à Opération Nez Rouge et ce, sans le consentement des personnes concernées.

L'enquête menée par la Commission a permis de démontrer que la RAAQ n'avait pas transmis de renseignements nominatifs à Opération Nez Rouge.

Après avoir reçu de la RAAQ les formulaires complétés par les futurs bénévoles, Opération Nez Rouge les a transmis au Service de police de la ville de Québec. Ce Service a vérifié la validité de chacun des permis de conduire en interrogeant le fichier des permis de conduire de la RAAQ. Une entente existe entre la RAAQ et la Ville de Québec à cet effet. Cette entente permet d'obtenir par télécommunication, les renseignements relatifs aux permis de conduire et à l'immatriculation des véhicules.

Le Service de police a ensuite transféré à Opération Nez Rouge les données nominatives confirmant la validité ou l'invalidité du permis de chacun des bénévoles.

Les résultats de l'enquête menée auprès du Service de police de la ville de Québec ont permis d'établir que la Ville de Québec n'a pas agi illégalement en fournissant des données nominatives à Opération Nez Rouge sans le consentement des personnes concernées.

En effet, l'article 67 de la Loi de police jointe aux dispositions des articles 85 et 121 du Code de la route ont permis de conclure que dans l'exécution de son mandat qui est de prévenir le crime et les infractions aux lois, le Service de police de la ville de Québec avait le devoir de communiquer à Opération Nez Rouge les données qu'il détenait relativement à la validité ou à l'invalidité du permis de conduire des bénévoles.

À la suite de l'enquête, Opération Nez Rouge, organisme non assujetti à la Loi sur l'accès, s'est engagé à prévoir dans le prochain formulaire d'inscription des bénévoles un consentement à la vérification du permis de conduire par le Service de police de la ville de Québec et au transfert du résultat de cette vérification à Opération Nez Rouge.

4.2.2.2 Enquête concernant le Syndicat canadien de la fonction publique et le Centre hospitalier Côte-des-Neiges

Une plainte a été portée par le président du local 2148 du SCFP à l'effet que l'employeur avait affiché, dans un endroit accessible au public, la liste des employés syndiqués y compris le numéro d'assurance sociale et le salaire.

L'employeur avait dressé et affiché cette liste le 17 mars 1987 pour respecter le décret tenant lieu de convention collective expiré le 31 décembre 1986, à défaut de la ratification d'une nouvelle entente. Cette liste devait être affichée au plus tard le 1er avril chaque année.

Ce n'est que le 20 mars 1987 que la nouvelle convention collective devait être signée et celle-ci spécifiait que la liste devait être affichée, amputée de l'adresse, du code postal, du numéro d'assurance sociale et du salaire.

À la suite de l'intervention de la Commission, le responsable de la protection des renseignements personnels de l'organisme devait faire les démarches nécessaires auprès du Service des ressources humaines pour faire retirer ces listes qui ne respectaient ni la Loi sur l'accès ni la nouvelle convention collective.

Les listes furent donc retirées du tableau d'affichage, ce qui fut confirmé par le syndicat qui remercia la Commission de son intervention.

4.2.2.3 Enquête concernant la Ligue des droits et libertés et la Ville de Pointe-Claire

La Ligue des droits et libertés s'est plainte à la Commission du fait que la Ville de Pointe-Claire aurait recueilli illégalement des renseignements personnels lors du recensement électoral municipal, constituant ainsi une violation possible de la Loi sur l'accès.

L'enquête a démontré que la Ville de Pointe-Claire a effectué un recensement de sa population en vertu d'un règlement municipal autorisé par l'article 472 de la Loi sur les cités et villes, dans le but d'établir des statistiques concernant la condition sociale et économique de la population. Du même coup, la ville en profitait pour faire aussi son recensement électoral en vue des élections municipales prévues pour l'automne.

La Commission, après avoir analysé le déroulement du recensement et constaté les renseignements recueillis, a relevé certaines lacunes. On avait notamment recueilli des renseignements qui n'étaient pas nécessaires à l'exercice des attributions de l'organisme, selon ce qui est prévu à l'article 64 de la loi.

À la suite de cette enquête, la Commission a ordonné à la Ville de Pointe-Claire de détruire les noms et prénoms des enfants, le numéro de téléphone et toute référence à la religion pratiquée.

De plus, la Commission a requis que, lors du prochain recensement, la Ville obtienne de ses recenseurs un engagement à la confidentialité, qu'elle respecte l'obligation d'informer la personne recensée en vertu de l'article 65 de la loi, que la procédure soit modifiée afin d'empêcher qu'une famille recensée puisse prendre connaissance des renseignements concernant les anciens occupants de l'unité d'habitation, de biffer du formulaire une phrase autorisant la divulgation des renseignements qui y étaient énumérés et finalement d'amender son règlement au besoin, pour l'harmoniser avec la Loi sur l'accès.

4.2.2.4 Enquête concernant monsieur B et la Régie de l'assurance automobile du Québec

Un citoyen d'Iberville alléguait dans sa plainte à la Commission que la Régie de l'assurance automobile du Québec avait divulgué illégalement des renseignements le concernant.

À la suite d'une demande de « Plan-privilège » auprès d'une compagnie d'assurance, le plaignant en cette affaire s'était vu nier dans les mois qui ont suivi la possibilité de bénéficier de ces modalités particulières par l'institution.

La compagnie invoquait la récente perte de points de démérite qui excluait à toutes fins pratiques le plaignant de cette catégorie de clients privilégiés. Comme celui-ci n'avait jamais autorisé la divulgation de ces renseignements détenus par la Régie, il a décidé d'en

saisir la Commission d'accès à l'information et lui a demandé de faire enquête.

L'enquête a permis d'établir qu'en définitive la Régie avait transmis à la compagnie d'assurances des renseignements relatifs au plaignant sur la foi d'un document produit par celle-ci et reproduisant une imitation servile de sa signature. De ce fait, l'enquête a démontré que la plainte était fondée, mais que la Régie avait également fait l'objet d'une escroquerie.

Cette démarche a permis à la Régie de conduire sa propre enquête interne afin de déterminer l'ampleur du phénomène et de transmettre le dossier à la Sûreté du Québec à des fins de poursuite.

Enfin, cette problématique a incité la Régie à prendre une série de mesures à court terme et à planifier à plus long terme la mise en place d'un système plus sécuritaire.

4.2.2.5 Enquête menée par la Commission auprès du ministère du Solliciteur général

Au cours de l'année, la Commission a procédé de sa propre initiative à certaines interventions auprès d'organismes lorsqu'elle croyait que la confidentialité des renseignements nominatifs concernant certains individus avait pu être compromise.

Entre autres, un article paru en juillet 1987 dans un quotidien de Québec, traitait d'une intervention policière dans une ville de la banlieue de Québec. Des renseignements nominatifs tels le nom, le prénom d'un individu, son occupation ainsi que d'autres informations le concernant y étaient mentionnés. Ces renseignements avaient été communiqués par un agent de la Sûreté du Québec dont on citait le nom.

La Commission, par l'intermédiaire de son directeur de l'analyse et de l'évaluation, responsable des enquêtes, demanda au ministère du Solliciteur général de lui expliquer comment, dans ces circonstances, on avait pu fournir ces informations aux médias tout en se conformant à la Loi sur l'accès.

En effet, la Loi sur l'accès prévoit à l'article 53 que les renseignements nominatifs détenus par un organisme public sont confidentiels à moins que leur divulgation ne soit autorisée par la personne qu'ils concernent ou qu'ils portent sur un renseignement obtenu par un organisme public exerçant des fonctions quasi-judiciaires dans l'exercice d'une fonction d'adjudication.

Par ailleurs, l'article 28 de la même loi fait obligation à l'organisme public de refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement obtenu notamment par un policier lorsque la divulgation du renseignement serait susceptible de causer certains préjudices entre autres à une personne qui en est l'objet.

La réponse du ministère fut que l'information avait été transmise aux journalistes et ceci, dans des circonstances particulières. En fait, soulignait l'organisme, il s'agissait d'une personne embusquée qui n'avait pas été arrêtée au moment où l'information a été transmise. Plusieurs journalistes assistaient à l'événement et dans de telles circonstances, le rôle de l'agent d'information consistait à contenir les journalistes présents afin de ne pas aggraver la situation.

L'une des tactiques utilisées consiste à transmettre l'information aux journalistes présents, au fur et à mesure du déroulement de l'incident, pour les empêcher de prendre des initiatives qui pourraient mettre en péril l'opération policière et la vie de la personne embusquée.

Au demeurant, dans le présent cas, l'information avait été transmise, selon l'organisme, de bonne foi par un membre du personnel, car le nom de la personne barricadée était connu des journalistes et sa condamnation antérieure était un fait public.

Le fait que des renseignements nominatifs puissent être divulgués par des corps policiers avant une mise en accusation formelle, préoccupe la Commission.

4.2.3 Les avis de la Commission

Une telle divulgation, comme d'ailleurs la divulgation du nom d'une victime, fait toujours l'objet de discussions de la part de tous les intervenants. Au cours de la période visée par le présent rapport d'activités, la Commission a transmis plusieurs avis au Gouvernement. La liste de ces avis apparaît à l'annexe I.

L'exercice de cette activité s'explique par les articles 70 et 123 de la loi qui prévoient notamment que la Commission a pour fonction de donner son avis sur les projets d'entente de transferts de renseignements nominatifs et sur les projets de règlement qui lui sont soumis en vertu de la Loi sur l'accès.

Au surplus, comme nous le précisons au chapitre 1, sous la rubrique 1.2.2, la Commission procède de façon systématique à l'analyse des projets de lois qui sont présentés à l'Assemblée nationale afin de vérifier leur conformité avec la Loi sur l'accès. Il en va ainsi pour les projets de règlement publiés à la *Gazette officielle du Québec*.

Au terme d'une telle analyse, la Commission peut, lorsqu'elle le juge opportun, transmettre un avis aux instances alors saisies du projet de loi ou de règlement.

Par exemple, dans cette perspective et au terme d'une étude du projet de loi 28, intitulé Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Commission a transmis un avis aux membres de l'Assemblée nationale, avis dont nous avons déjà traité.

Les communications de renseignements nominatifs entre organismes constituent cependant la plus grande partie des avis que la Commission transmet au Gouvernement. La description de quelques-uns de ces avis fera l'objet du prochain titre.

4.3 En matière de transferts de renseignements nominatifs entre organismes

L'obtention de services des organismes publics exige que le citoyen qui reçoit de tels services accepte de se départir d'une partie de sa vie privée. S'inscrire dans une école, bénéficier d'un programme d'aide ou chercher un emploi l'obligent à se qualifier et à faire confiance à ceux qui recueillent de l'information à son égard.

Mais si le citoyen accepte, pour des raisons évidentes, de communiquer ces renseignements, il est raisonnable d'espérer qu'ils ne seront utilisés que pour les fins auxquelles ils ont été recueillis et qu'ils ne seront pas communiqués, sans son consentement, à d'autres organismes qui pourraient les exploiter à d'autres fins.

Par ailleurs, des critères d'efficacité, d'économie et d'utilisation optimale des ressources peuvent rendre acceptable, sous certaines conditions, une dérogation à la règle absolue de la confidentialité. En effet, il est possible aux organismes de s'échanger des renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée et sans l'approbation du Gouvernement lorsque ces échanges répondent à l'un des impératifs suivants: l'échange est nécessaire à l'application d'une loi, d'une convention collective, d'un décret ou à l'exécution d'un mandat de gestion administrative.

L'organisme doit donc juger lui-même de la présence d'une de ces conditions, de l'impossibilité ou de l'inopportunité de recourir au consentement, et de la meilleure façon d'assurer la sécurité des renseignements ainsi communiqués. Cependant, la Loi sur l'accès oblige l'organisme émetteur à tenir un registre public de ces échanges. De plus, la Commission conserve le pouvoir de contrôler la conformité de ces échanges avec les dispositions de la loi.

Par contre, un nombre réduit d'échanges de renseignements personnels entre organismes, sans le consentement de la personne concernée, demeurent soumis à un contrôle à priori et exigent l'avis de la Commission et l'approbation du Gouvernement. Il s'agit de communications nécessaires aux attributions d'un organisme ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion, de communications justifiées par des circonstances exceptionnelles et de communications visant la comparaison, le couplage ou l'appariement de fichiers.

La Commission demeure réticente à l'appariement et au couplage de fichiers lorsqu'il s'agit d'une mesure visant la vérification ou le contrôle des personnes qui ont été déclarées entre autres admissibles à un programme. Dans ces cas de contrôle à posteriori par l'autorité administrative, elle a des exigences plus strictes quant aux demandes qui lui sont soumises. Elle est beaucoup plus favorable à ce que les organismes améliorent leur processus d'évaluation d'admissibilité d'une personne à un programme au lieu de procéder à des opérations visant à repérer d'éventuels fraudeurs, ce qui risque de se faire au détriment des individus.

La Commission croit que cette possibilité reconnue aux organismes ne doit pas les empêcher de rechercher le consentement des personnes concernées avant d'échanger des renseignements. Cependant, lorsque l'obtention du consentement n'est pas possible, le citoyen devrait être informé de ces pratiques au moment où il confie des renseignements à l'organisme.

Nous examinerons maintenant certains des projets d'entente qui ont été soumis à la Commission au cours de l'année.

4.3.1 Avis relatif à un projet d'entente de transfert de renseignements nominatifs entre le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR) et la Commission d'emploi et Immigration Canada (CEIC)

L'entente intervenue entre le MMSR et le CEIC, qui fut soumise à la Commission pour avis, portait sur le couplage de deux fichiers informatiques détenus, d'une part par un organisme fédéral, soit le fichier des prestataires de l'assurance-chômage et le fichier des stagiaires au programme national de formation, et d'autre part, par un organisme provincial, soit le fichier des bénéficiaires de l'aide sociale détenu par le MMSR.

Le couplage avait pour objectif la vérification de l'éligibilité de personnes à l'aide sociale. La CEIC exigeait en contrepartie de recevoir des renseignements nominatifs sur les bénéficiaires d'aide sociale qui lui doivent de l'argent.

L'entente visait aussi la communication par la CEIC au MMSR des renseignements sur les femmes enceintes recevant des prestations d'assurance-chômage et admissibles au programme québécois d'allocations de maternité.

Il s'agissait du deuxième avis de la Commission sur ce projet d'entente. Le premier avis, émis en avril 1985, indiquait que la Commission était généralement favorable à cet échange, sous réserve de certaines modifications, à savoir:

— préciser les mesures de sécurité pour assurer la confidentialité des données pendant la période de conservation et lors de leur transmission;

— indiquer, pour chaque organisme, les catégories de personnes qui auraient accès aux renseignements;

— réduire les délais de conservation de ces renseignements.

Au surplus, pour les renseignements faisant l'objet du couplage, la Commission exigeait dans cet avis que le Ministère informe les personnes qui présentent une demande d'aide sociale du fait que les renseignements fournis seraient vérifiés avec ceux détenus par certains autres organismes.

La Commission demandait aussi au MMSR d'éviter de prendre une décision à l'égard d'une personne à partir des seules informations révélées par la comparaison des fichiers et ce, sans avoir permis à la personne concernée de s'expliquer sur sa situation.

Enfin, la Commission s'opposait fermement à la communication par le MMSR à la CEIC de renseignements tels l'adresse, le montant et la durée de l'aide sociale, sur des bénéficiaires de l'aide sociale qui sont d'anciens prestataires de l'assurance-chômage dont la CEIC a perdu la trace et qui lui doivent de l'argent.

Les raisons qui motivaient le désaccord de la Commission étaient que la loi concernant l'assurance-chômage au Canada confère à la CEIC des pouvoirs contraignants lui permettant d'obtenir les renseignements pertinents en vue de recouvrer toutes les sommes qui lui sont dues.

Le projet d'entente qui fut soumis pour un deuxième avis contenait la plupart des modifications exigées par la Commission. Cependant, le projet d'entente stipulait, malgré l'avis défavorable de la Commission, le transfert de renseignements du MMSR à la CEIC. Bien que cette dernière ait accepté de retirer sa demande d'obtenir l'adresse des bénéficiaires de l'aide sociale qui lui doivent de l'argent, le projet d'entente indiquait que la CEIC recevrait les deux autres données, à savoir le montant et la durée de l'aide sociale des bénéficiaires de ce programme qu'elle aurait préalablement identifiés.

L'avis de la Commission, émis en novembre 1987, sur ce deuxième projet d'entente était favorable au transfert de renseignements personnels entre la CEIC et le MMSR concernant le programme d'allocations de maternité.

Cependant, la Commission réitérait son opposition quant au couplage du fichier des bénéficiaires de l'aide sociale avec les fichiers de prestataires de l'assurance-chômage et des stagiaires du programme national de formation tant et aussi longtemps qu'il permettrait à la CEIC d'obtenir des informations personnelles pour recouvrer des sommes qui lui sont dues.

Les raisons motivant son désaccord étaient les mêmes que celles déjà invoquées, à savoir que la CEIC possède de nombreux autres recours pour recouvrer ces sommes.

4.3.2 Avis relatif à un projet d'entente de transfert de renseignements nominatifs entre le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) et l'Union des producteurs agricoles (UPA)

La Loi sur les producteurs agricoles prévoit l'existence d'une association accréditée ayant le pouvoir de percevoir des cotisations et contributions obligatoires auprès des producteurs agricoles; un régime de type «formule Rand» est instauré par cette loi.

Pour déterminer le montant de ces cotisations, l'UPA doit nécessairement connaître le nombre de producteurs. À cet effet, elle a conclu une entente avec le MAPAQ afin que ce dernier lui fournisse les noms de tous les producteurs qui se sont identifiés auprès de ce ministère, de même que d'autres renseignements, tels l'adresse, le statut de l'entreprise et les types de production.

L'entente initiale convenue entre le Ministère et l'UPA prévoyait la remise à l'association des renseignements sur toute personne ou compagnie ayant requis le statut de producteur agricole, que ce statut leur ait été reconnu ou non et ce, en fonction du niveau de leurs revenus.

Après discussion entre la Commission et les parties à l'entente, ces dernières ont accepté que le transfert de renseignements ne concerne que les producteurs possédant une carte du Ministère, donc ceux s'étant vraiment vu reconnaître le statut de producteur agricole selon les critères de la Loi sur les producteurs agricoles. L'entente précisait aussi le nombre et la qualité des personnes pouvant avoir accès à ces listes et le fait que l'UPA devait détruire les noms des personnes qu'elle-même ou la Régie des marchés agricoles ne reconnaît pas comme producteurs.

Enfin, le MAPAQ, en tant qu'organisme public détenteur des renseignements, s'est engagé à informer tous les propriétaires d'exploitations agricoles enregistrées, lors d'un envoi spécial précédant le début de l'échange et par la suite périodiquement, du transfert de renseignements, des motifs de celui-ci, de son contenu, des personnes ayant accès aux renseignements à l'UPA, ainsi que de certaines autres modalités convenues dans l'entente.

4.3.3 Avis relatif à un projet d'entente de transfert de renseignements nominatifs entre la Commission des valeurs mobilières du Québec et la Securities and Exchange Commission des États-Unis

Un projet d'entente intervenu entre ces deux organismes a été soumis à la Commission pour analyse et avis. Ce projet d'échange de renseignements entre la Commission des valeurs mobilières du Québec et la Securities and Exchange Commission des États-Unis s'avérait nécessaire de l'avis des organismes impliqués, afin de permettre une meilleure surveillance des marchés boursiers et, par conséquent, d'assurer une meilleure protection des intérêts du consommateur.

En raison de l'interdépendance des marchés québécois et américain, et pour favoriser le bon fonctionnement du marché des valeurs mobilières, les deux organismes responsables voulaient formaliser les termes d'un protocole d'entente permettant l'échange formel de renseignements concernant des personnes physiques.

Or, en vertu de la Loi sur l'accès, ces renseignements ont un caractère nominatif, donc confidentiel et ne peuvent par conséquent être transférés sans avis préalable de la Commission puisque la Loi sur les valeurs mobilières ne prévoit pas spécifiquement le transfert de renseignements personnels au profit d'un autre organisme.

La Commission a reçu du Gouvernement la confirmation de son intention d'harmoniser la Loi sur les valeurs mobilières avec la Loi sur l'accès. Cette position devait se matérialiser lors de l'adoption par l'Assemblée nationale du projet de loi 28, Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, lequel autorise notamment ce transfert de renseignements au profit de l'organisme américain.

Par voie de conséquence, la Commission a donné son aval au projet en produisant un avis favorable.

4.3.4 Vérification de l'application des modalités de l'entente intervenue entre Acrofax Inc. et le ministère du Revenu du Québec

Le ministère du Revenu a demandé et obtenu du Gouvernement l'autorisation de consulter les dossiers d'Acrofax Inc., corporation fournissant des renseignements sur l'expérience de crédit de personnes. Un décret à cet effet fut publié à la *Gazette officielle du Québec* le 10 septembre 1986.

Avant d'être adoptés et publiés, le décret et l'entente annexés avaient été transmis à la Commission pour commentaires. L'intervention de la Commission avait alors conduit le Ministère et Acrofax Inc. à apporter plusieurs corrections importantes au projet initial d'entente et à obtenir du Ministère l'engagement qu'il effectuait des démarches auprès d'Acrofax Inc., dans les six mois suivant l'approbation de l'entente, et ce, afin d'amener la compagnie à modifier la structure de ses dossiers de crédit de manière à ce que le Ministère ne dispose que des renseignements nécessaires à la gestion de ses dossiers.

En mai 1987, la Commission décidait de vérifier si les avis qu'elle avait formulés, ainsi que l'application de l'entente intervenue entre le Ministère et Acrofax Inc. étaient respectés, et ce dans l'exercice de ses fonctions de surveillance et de contrôle de l'application de la Loi sur l'accès.

À la suite de cette vérification, la Commission constata quelques divergences entre les prescriptions de l'entente et la réalité quotidienne.

Ainsi, le Ministère fournissait toujours à Acrofax Inc. la date de naissance de la personne concernée et non seulement lorsque requis, comme il avait été convenu. Acrofax Inc. fournissait aussi des renseignements non prévus dans l'entente, notamment le prénom du conjoint, s'il y avait plus d'une adresse, l'état matrimonial, le nombre de personnes à charge et le numéro d'assurance sociale du conjoint.

Acrofax Inc. fournissait jusqu'à quatre fiches de consommateurs différents pour une même demande de communication de renseignements faite par le Ministère concernant une seule personne, plutôt qu'une fiche comme c'était prévu dans l'entente.

Enfin, le Ministère avait déclaré dans l'entente que 18 personnes de son personnel pouvaient avoir accès aux renseignements, alors que dans les faits, plus de 200 personnes y avaient accès.

Ce dossier s'est finalement réglé à la satisfaction de la Commission, la vérification l'amenant à proposer des modifications au ministère du Revenu relativement à l'entente et à son application, proposition que le Ministère a acceptée.

Ainsi, depuis le 1er novembre 1987, Acrofax Inc. utilise un nouveau mode de recherche en se limitant à communiquer la seule fiche de crédit de la personne recherchée par le Ministère.

Acrofax Inc. a également modifié son système afin de fournir deux fiches de renseignements distinctes, selon que le Ministère demande des renseignements d'identification de la personne ou l'expérience de crédit, ou désire connaître les clients, institutions banquaires, compagnies de financement, commerçants ou autres qui ont effectué des demandes ou fait rapport sur cette personne.

Chapitre 5
Rapport sur l'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics

L'article 10 de la loi mentionnée en titre oblige un organisme public dont la loi exige la production d'un rapport annuel de ses activités à donner, dans ce rapport, sous une rubrique particulière, un compte rendu sur l'application de cette loi dans les lieux qu'il occupe.

Comme la Commission d'accès à l'information doit, en vertu de sa loi constitutive, produire un rapport de ses activités, elle doit donc faire état de l'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans ses locaux.

Ainsi, conformément aux dispositions de la loi à cet égard, des affiches ont été posées à la vue du public dans les lieux où il est interdit de fumer. On les retrouve par exemple dans le centre de documentation, dans la salle de conférence et dans les salles d'audition.

Par ailleurs, aucune infraction à cette loi n'a été signalée depuis son entrée en vigueur le 1er janvier 1987.

Annexe 1
Les avis de la Commission

1. Les avis sur les projets de loi et de règlements

Avis aux membres de l'Assemblée nationale sur le projet de loi 28 (Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels).

Avis aux membres de la Commission parlementaire du budget et de l'administration au sujet du projet de loi 54 (Loi sur le registre des associations et entreprises).

Avis sur le Règlement de régie interne du comité protestant du Conseil supérieur de l'éducation.

2. Les avis sur les ententes de transferts de renseignements nominatifs

Deuxième avis sur une entente de transfert de renseignements nominatifs entre le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu et la Régie de l'assurance automobile du Québec.

Avis sur une entente de transfert de renseignements nominatifs entre l'Union des producteurs agricoles et le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

Avis sur une entente de transfert de renseignements nominatifs entre la Régie des rentes du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Avis sur une entente de transfert de renseignements nominatifs entre le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science et Acrofax Inc.

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs entre la Régie des rentes du Québec et le Centre d'accueil Miriam.

Avis complémentaire sur une entente de transfert de renseignements nominatifs entre la Régie des rentes du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs entre la Fondation hôpital Laval et l'hôpital Laval.

Deuxième avis sur le projet d'entente de transfert de renseignements nominatifs entre le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Avis relatif à une entente de transfert de renseignements nominatifs entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec.

Avis sur une entente de coopération associant la Commission des valeurs mobilières du Québec et la Securities and Exchange Commission (E.U.).

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation des renseignements nominatifs entre la Fondation Centre hospitalier régional de l'Outaouais et le Centre hospitalier régional de l'Outaouais.

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements personnels entre la Fondation de l'Hôpital général de la région de l'Amiante Inc. et l'Hôpital général de la région de l'Amiante Inc.

3. Les avis portant sur des projets de décret

Avis sur le projet de décret concernant une entente de coopération en matière d'environnement entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'Ontario.

Avis sur le projet de décret relatif à un transfert de renseignements nominatifs entre la Régie des rentes du Québec et la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances.

Annexe 2
Les recommandations contenues dans le rapport sur la mise en œuvre de la loi

La Commission recommande que la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels soit maintenue et que la surveillance de son application continue à être assumée par un organisme indépendant. Le bilan qu'elle propose dans le chapitre premier de son rapport appuie cette recommandation.

La Commission ne soumet aucune recommandation immédiate à l'égard de l'assujettissement des organismes privés à des règles de protection de renseignements personnels. Elle se borne à souligner le caractère préoccupant de cette question et l'importance d'y réfléchir.

De l'avis de la Commission, l'ensemble des organismes publics doit demeurer dans le giron de la Loi sur l'accès. Avec son autorisation, cependant, certains petits organismes pourraient déléguer la responsabilité de l'application de la loi au responsable d'un organisme parent.

Des modifications à la loi sont proposées afin d'y assujettir :

— une personne désignée par le Gouvernement, telle que le Curateur public ;

— les centres d'accueil privés conventionnés ;

— les sociétés de transport et autres organismes municipaux nouvellement créés.

Afin d'assurer la meilleure atteinte des objectifs de la loi et pour des raisons d'accessibilité, d'efficacité, de cohérence et de visibilité, la Commission est d'avis qu'elle doit conserver son rôle de tribunal administratif et ses pouvoirs de surveillance et d'ordonnance.

Les organismes du réseau des services de santé et des services sociaux ainsi que la Commission de la santé et de la sécurité du travail accordent eux-mêmes les autorisations de communication de renseignements personnels à des fins de recherche. Afin de conserver l'uniformité des règles, il serait éminemment souhaitable que les critères adoptés par la Commission à l'égard de telles autorisations soient aussi adoptés par ces organismes.

De l'avis de la Commission, un seul commissaire pourrait entendre et statuer sur une requête de juger qu'une demande est abusive. Sa décision devrait être finale et sans appel.

La Commission recommande qu'un citoyen puisse faire homologuer une décision en révision de la Commission auprès de la Cour supérieure, une fois les délais d'appel courus.

À l'instar de la pratique actuelle dans des organismes similaires, le droit d'appel des décisions de la Commission auprès de la Cour provinciale pourrait être aboli. S'il devait être maintenu, la Commission recommande :

— qu'on lui donne la possibilité d'être entendue lors des requêtes pour permission d'appeler ;

— que les fonds publics défraient les services d'un avocat auprès d'un citoyen impliqué dans la procédure d'appel.

En matière pénale, la Commission recommande que les organismes soient assujettis à un régime de responsabilité stricte, comme c'est la règle dans la majorité des lois québécoises. Une défense de diligence raisonnable, plutôt que celle fondée sur la bonne foi, devrait aussi être exigée.

En matière d'information du public relativement à la loi, la Commission recommande que :

— la préparation et l'édition du répertoire des responsables soient confiées à la Commission plutôt qu'au ministre responsable de la loi ;

— que le libellé de l'article 132 soit modifié afin de permettre la production d'un répertoire des fichiers de renseignements personnels dont le contenu éviterait les répétitions, tout en étant aussi accessible et pédagogique que possible ;

— qu'un mandat explicite d'informer le public soit confié à la Commission.

La Commission invite le législateur à réduire dans toute la mesure du possible les délais durant lesquels la communication de certains documents peut être refusée. Plus précisément, elle recommande que les délais permis à l'égard de recommandations et d'analyses soient réduits à deux années.

La Commission est d'avis que les restrictions de l'article 28 à l'égard de renseignements ayant une incidence sur l'administration de la justice et sur la sécurité publique devraient ne pouvoir être invoquées que par les Services de police.

Les analyses susceptibles d'avoir un effet sur une procédure judiciaire devraient, de l'avis de la Commission, ne pouvoir être refusées si une telle procédure n'est déjà entreprise.

La Commission recommande que l'existence d'un risque immédiat pour la santé et la sécurité d'une personne ou d'atteinte sérieuse à la qualité de l'environnement rende inopérantes, non seulement les restrictions ayant une incidence sur l'économie, mais toutes les restrictions au droit d'accès.

La Commission recommande que l'obligation actuelle faite au responsable d'assister toute personne qui le requiert dans la formulation d'une demande d'accès soit étendue. Cette assistance devrait viser non seulement la formulation mais aussi la précision d'une demande. En outre, l'obligation devrait exister sans qu'il soit nécessaire que la personne le requière.

À moins qu'un organisme n'y réponde positivement, la Commission est d'avis qu'une demande d'accès doit être transmise, obligatoirement et sans délai, au responsable de l'application de la loi dans cet organisme.

La Commission recommande d'étendre la notion de fichier de renseignements nominatifs à l'information qui devient disponible par la mise en réseau de banques de données informatiques contenant des renseignements personnels. Ces mises en réseau devraient notamment faire l'objet d'une déclaration de fichiers par les organismes utilisateurs.

La Commission recommande le maintien des exigences actuelles à l'endroit des couplages informatiques. Elle suggère, en outre, qu'une définition du terme soit intégrée à l'article de la loi.

La Commission est d'avis que la possibilité donnée aux articles 67 et suivants de communiquer des renseignements nominatifs sans le consentement des personnes concernées doive être clairement assortie de l'obligation du recours au consentement quand cela est possible.

La Commission recommande de préciser la notion de mandat administratif de l'article 67.2. Les renseignements personnels mis à la disposition du mandataire ne devraient pouvoir être utilisés à d'autres fins que celles prévues dans le mandat et celui-ci ne devrait pouvoir les conserver une fois sa tâche accomplie.

La Commission recommande que la tenue du registre de l'article 67.3 cesse de viser les échanges de renseignements concernant les employés d'un organisme si ces communications sont usuelles et obligatoires en vertu des lois.

De l'avis de la Commission, l'obligation de faire suivre la teneur d'une rectification d'un renseignement nominatif aux autres organismes de qui il a été obtenu ou à qui il a été communiqué, devrait être automatique quand ces échanges ont été faits sans le consentement de la personne concernée.

La Commission recommande l'abrogation de l'article 65 et son remplacement par l'obligation, lors de la collecte de renseignements personnels, d'informer les personnes :

— du caractère obligatoirement nécessaire des renseignements personnels pour qu'un organisme public ait le droit de les recueillir ;

— du droit d'accès à leur dossier personnel ;

— du droit de rectification de ces renseignements.

De l'avis de la Commission, la collecte de renseignements personnels déjà colligés auprès d'organismes privés devrait être soumise à son autorisation préalable.

Malgré l'article 73 qui exige la destruction de renseignements personnels qui ne sont plus nécessaires, un organisme ne devrait pouvoir détruire un renseignement sous le coup d'une demande d'accès.

La Commission recommande l'abrogation des articles 74 et 75 au sujet de l'enregistrement des consultations de renseignements nominatifs et des dispenses d'enregistrement. Par contre, elle croit nécessaire de resserrer les dispositions de l'article 62, de telle sorte que la consultation de tels renseignements soit nécessaire à l'exercice des fonctions de la personne qui l'effectue.

La Commission recommande de modifier l'article 55 de telle sorte qu'un renseignement personnel ayant un caractère public en vertu d'une loi ne perde son caractère nominatif, donc confidentiel, qu'auprès de l'organisme l'ayant recueilli en vertu de cette loi.

La Commission recommande de modifier l'article 57 afin de donner un caractère public aux nom et adresse d'affaires du détenteur d'un permis public ainsi qu'aux nom et adresse d'une personne qui bénéficie d'un avantage économique conféré de façon discrétionnaire.

Les renseignements d'identité d'une personne, impliquée dans un incident ayant donné lieu à la rédaction d'un rapport d'événement par les forces policières, devraient être accessibles à l'autre partie. L'identité de témoins ou de plaignants continuerait à ne pas être accessible sans le consentement de ces personnes.

Les articles 37 et 39 permettant de ne pas communiquer des recommandations et certaines analyses ne devraient pas pouvoir être invoqués à l'encontre d'une demande d'accès à son dossier personnel. La Commission recommande donc une modification en ce sens à l'article 87.

La Commission est d'avis qu'un organisme doive tenter d'obtenir le consentement d'un tiers avant de refuser à la personne concernée des parties de son dossier révélant des renseignements sur ce tiers. On devrait aussi considérer, en l'absence de réponse dans un délai donné et quand le tiers a été rejoint, que ce consentement est acquis.

Les opinions d'un tiers, même quand leur divulgation permet d'identifier leur auteur, devraient être accessibles à la personne concernée.

Annexe 3
Les renseignements détenus par les corps policiers et la Loi sur l'accès

Dans le cadre du processus de révision de la Loi sur l'accès, la Commission a procédé à une étude des articles de la loi traitant des renseignements ayant des incidences sur l'administration de la justice et la sécurité publique, leur gestion et leur accessibilité.

Intitulée *Les renseignements détenus par les corps policiers et la Loi sur l'accès*, l'étude développe les thèmes suivants :

— La structure de l'organisation policière

Ce premier chapitre nous apprend, par exemple, que sur les 174 corps de police municipaux au Québec, 53 comptent 5 policiers ou moins et que 9 comptent plus de 100 policiers. L'étude nous révèle aussi que la police « privée » compte plus de 45 000 agents de sécurité ou d'investigation, soit plus de trois fois le nombre de policiers œuvrant à la Sûreté du Québec et dans les municipalités.

— Les objectifs de l'information policière et les pouvoirs conférés pour les atteindre

Les objectifs de l'information policière découlent des responsabilités imparties aux corps policiers. Ils recueillent et accumulent donc des renseignements afin de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, prévenir le crime, ainsi que les infractions aux lois, et en rechercher les auteurs. Pour recueillir les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions, les corps policiers disposent de pouvoirs qui leur sont confiés par différentes lois, dont le Code criminel (pouvoir de fouille et de perquisition, pouvoir d'intercepter une communication privée, etc.).

— La structure de l'information policière

La base de l'information policière est avant tout constituée de rapports d'événements et de rapports d'enquêtes. Les renseignements contenus dans ces rapports (tels que le nom des victimes, témoins, accusés, suspects et leurs coordonnées) ainsi que les autres renseignements recueillis par les policiers dans leur déplacement (tels que nom de personnes interpellées, véhicules suspects) sont mis en commun et rendus accessibles aux autres corps policiers œuvrant au Québec via un système informatisé, opéré par la Sûreté du Québec : le Centre de renseignements policiers du Québec (CRPQ). Le CRPQ rend accessibles aux corps policiers œuvrant au Québec non seulement les informations sur les dossiers d'enquête actifs mais aussi deux autres banques de données : celle du Centre d'information de la police canadienne (CIPC) et celle de la Régie de l'assurance automobile du Québec (RAAQ).

Par l'intermédiaire de la RAAQ, les corps policiers peuvent obtenir notamment des renseignements sur les véhicules immatriculés au Québec ainsi que sur les personnes détenant un permis de conduire. En ce qui concerne le CIPC, c'est une banque alimentée par tous les corps policiers canadiens. Elle est constituée de nombreux fichiers identifiant des personnes (recherchées, accusées, en fuite, sous interdiction, en liberté conditionnelle ou surveillée, disparues), des véhicules (volés, sous surveillance, abandonnés, plaque volée ou perdue, numéro de série volé ou perdu, etc.), des valeurs, des bateaux et des moteurs de bateaux, des armes à feu, des casiers judiciaires complets ou résumés, etc.

De plus, le CIPC permet d'interroger les bureaux des véhicules automobiles de la plupart des autres provinces ainsi que le « National Crime Information Center » (NCIC) américain et Interpol.

— L'information policière et la vie privée

Face aux banques de données détenues par les corps policiers, l'étude souligne un certain nombre de situations qui peuvent s'avérer problématiques, notamment :

- la quantité des données recueillies ainsi que l'accès informel ou non autorisé aux banques de données ;
- le grand nombre de personnes qui peuvent avoir accès aux banques de données (près de 15 000 au Québec) ;
- les règles concernant la cueillette, l'accès et l'épuration des données qui sont définies par les corps policiers.

— La Loi sur l'accès et les renseignements détenus par les corps policiers : aspects juridiques

Après avoir comparé les propositions mises de l'avant par la Commission Paré et celles contenues dans le projet de loi et la loi adoptée, cette dernière section s'attarde sur la façon dont la Commission d'accès à l'information a interprété les articles concernés dans le cadre du processus d'adjudication.

L'étude se termine en constatant que l'équilibre entre le besoin de savoir des corps policiers et la protection de la vie privée est possible. Elle nécessite toutefois *une prise de conscience des intervenants ainsi* qu'un désir de trouver et de maintenir cet équilibre.

Tableau 1

Demandes reçues et réglées (1987-1988)

	Reçues	Réglées*	Désistements*
Requête pour autorisation de ne pas tenir compte de demandes abusives	4	3	3
Autorisation d'accès à des renseignements nominatifs pour fin d'étude, de recherche ou de statistique	69	72	5
Avis d'un organisme à la Commission sur une cueillette d'information	1	1	0
Demande d'accès aux documents de la Commission	8	8	0
Avis sur un projet de décret du Gouvernement	4	4	0
Demande pour approbation d'une dispense d'enregistrement	0	0	0
Demandes d'information écrites	80	78	0
Entente de gestion entre deux organismes	4	0	0
Demande d'enquête sur plainte	24	14	3
Avis sur une entente de transfert de renseignements nominatifs	12	13	0
Avis sur l'établissement d'un fichier confidentiel	0	0	0
Révision d'une demande d'accès aux documents	169	82	74
Révision d'une demande d'accès aux renseignements personnels	74	37	20
Révision d'une demande de rectification de renseignements personnels	5	2	1
Révision formulée par un tiers	0	0	0
Total	**454**	**314**	**106**

* Les chiffres contenus dans ces colonnes comprennent des dossiers qui étaient en suspens au début de l'année financière, soit le 1er avril 1987.

Tableau 2

Lieu et nombre d'auditions (1987-1988)

Montréal	54
Québec	12
Régions	15
Total	**81**

Par rapport à l'an dernier, la Commission a tenu moins d'auditions. Elle a aussi rendu moins de décisions. Cela s'explique par le fait que durant la majeure partie de l'année, il n'y avait que 2 commissaires au lieu de 3.

Tableau 3

Nature des décisions rendues (1987-1988)

	Accueillies	Accueillies en partie	Rejetées	Constats	Désistements	Absence de juridiction	Dossier clos
Accès aux documents administratifs	16	25	16	5	74	—	20
Accès à son dossier personnel	4	10	7	0	20	—	16
Demandes de rectification de renseignements personnels	1	0	1	0	1	—	0
Demandes formulées par un tiers	0	0	0	0	0	—	0
Requêtes pour ne pas tenir compte de demandes abusives	0	0	3	0	3	—	0
Total	**21**	**35**	**27**	**5**	**98**	**0**	**36**

1 Les constats réfèrent à une entente survenue entre les parties en cours d'audition.

Tableau 4

Organismes impliqués par types de demandes (1987-1988)[1]

	Ministères	Organismes gouvernementaux	Monde municipal	Réseau des Affaires sociales[2]	Réseau de l'Éducation[3]
Accès aux documents administratifs	37	23	59	27	10
Demande d'accès aux renseignements personnels	4	15	8	17	13
Demande de rectification de renseignements personnels	0	0	2	1	0
Demandes formulées par un tiers	0	0	0	0	0
Requêtes pour ne pas tenir compte de demandes abusives	0	1	4	1	0
Total[4]	**41**	**39**	**73**	**46**	**23**

1 Ce tableau ne porte que sur les décisions rendues et sur les désistements.

2 Le réseau des Affaires sociales comprend les CRSSS, les CSS, les CLSC, les hôpitaux et les centres d'accueil.

3 Le réseau de l'Éducation comprend les commissions scolaires, les cégeps, les maisons d'enseignement privées et les universités.

4 Les totaux réfèrent au nombre de demandes adressées à un type d'organisme et peuvent impliquer le même organisme plusieurs fois.

Tableau 5

Catégories de demandeurs (1987-1988)[1]

	Citoyens	Journalistes	Syndicats	Groupes de pression	Élu(e)s	Partis politiques provincial-municipal)	Entreprises	Avocats	Organismes publics	Organismes publics non assujettis à la Loi sur l'accès
Accès aux documents administratifs	83	17	17	7	3	0	21	3	5	0
Accès à son dossier personnel	56	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Demandes de rectification de renseignements personnels	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Révision formulée par un tiers	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Demandes abusives faites à un organisme public	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0
Total	**142**	**17**	**17**	**7**	**3**	**0**	**22**	**3**	**11**	**0**

1 Ce tableau ne porte que sur les décisions rendues et sur les désistements.

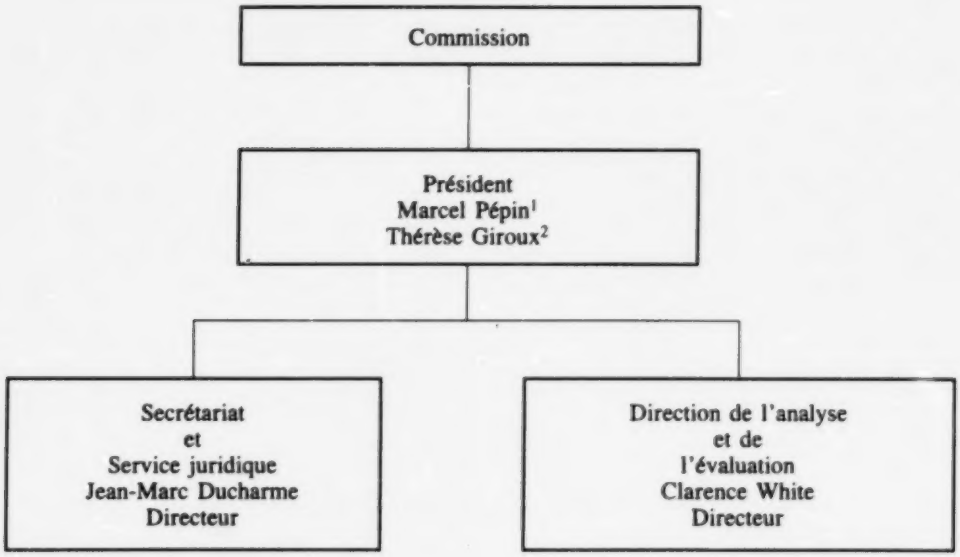
Tableau 6

Nature des décisions rendues après enquête sur plainte

Nom des parties	Fondée ou non fondée
A contre ministère de la Santé et des Services sociaux	Non fondée
Ligue des droits et libertés contre Ville Pointe-Claire	Fondée
B contre C.L.S.C. secteur Brandon	Fondée partiellement
C contre Hydro-Québec	Fondée
D contre Régie de l'assurance automobile du Québec	Non fondée
E contre Régie de l'assurance-maladie du Québec	Fondée
F contre Ville de Hull	Fondée
G contre Centre François-Michelle	Fondée partiellement
H contre Centre de services sociaux du Montréal métropolitain	non fondée
I contre Municipalité de Sainte-Christine	Fondée
J contre M.R.C. Maria-Chapdelaine	Fondée
K contre Régie de l'assurance automobile du Québec	Fondée
L contre commission scolaire Outaouais-Hull et Commission des droits de la personne du Québec	Non fondée
M contre commission scolaire Sainte-Croix	Fondée

Tableau 7

Organigramme de la Commission d'accès à l'information



Les commissaires sont : Madame Thérèse Giroux
Madame Carole Wallace

1 Monsieur Marcel Pépin a quitté la Commission le 18 décembre 1987.

2 Madame Thérèse Giroux assume la présidence par intérim depuis le 18 décembre 1987.

Tableau 8

Effectifs de la Commission

	Québec	Montréal	Total
Hors cadres	0	2	2
Cadres	2	0	2
Professionnels	9	3	12
Employés de soutien	12	2	14
	23	**7**	**30**

Gouvernement du Québec
Commission d'accès à l'information

Imprimé au Québec, Canada